

pro gradu

Poliisihallituksen perustamisen vaikutus poliisin tulohajautukseen

**Tampereen yliopisto, johtamiskorkeakoulu
pro gradu, kl 2013
Riku Jäderholm**

TIIVISTELMÄ

Tampereen Yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, turvallisuushallinto
Tekijä:	JÄDERHOLM, Riku
Tutkielman nimi:	Poliisihallituksen perustamisen vaikutus poliisin tulosohtaukseen
Pro gradu -tutkielma:	82 sivua + 4 liitesivua
Aika:	Kesäkuu 2013
Avainsanat:	Poliisitoiminta, johtaminen, tulosjohtaminen, poliisin hallintorakennemuudistus

Tässä hallintotieteellisessä tutkimuksessa selvitetään poliisin hallintorakenne uudistuksen PORA II vaikutusta poliisin tulosjohtamisprosessiin. Poliisin hallintorakennemuudistuskokonaisuudella on monia tavoitteita, mutta tämän tutkimuksen kannalta tärkeimmät tavoitteet olivat johtamisen näkökulmasta johtamisjärjestelmän selkeyttäminen sekä paikallispoliisiin yksikkökoon suurentaminen ja yhdenmukaistaminen siten, että tulosohtauksella saadaan nykyistä enemmän vaikuttavuutta.

Tutkielman teoriaosuudessa tarkastellaan ensin tulosjohtamisen käsitteitä ja sen jälkeen yleisiä johtamisen käsitteitä, jotka mielestäni sopivat parhaiten kuvaamaan tutkimusongelman ratkaisua.

Tutkielman tutkimusote on kvalitatiivinen ja olen toteuttanut sen haastattelemalla neljää poliisipäälikkää ja yhtä poliisijohtajaa. Valitsin heidät sen perusteella, että heillä oli kokemusta sekä kolme- että kaksiporaisesta johtamismallista. Eli lyhykäisyydessään tutkielman kantava ajatus on se, että päästiinkö PORA II uudistuksen tavoitteisiin ja jos päästiin miten.

Tutkielman keskeisinä tuloksina voidaan todeta, että siirtyminen kahden portaan johtamismalliin on ollut erittäin hyvä ja se on selkeyttänyt johtamista. Myös johtamisjärjestelmän pieneneminen on nähty hyvänä asiana, koska nyt poliisilaitoksia kohdellaan yhdenmukaisemmin samojen pelisääntöjen mukaan. Vasta perustetun Poliisihallituksen rooli tulisi olla koko Suomen poliisin johtaminen, ei niinkään yksittäisten poliisilaitoksien johtaminen. Tulosjohtamisprosessissa on kaiken kaikkiaan menty oikeaan suuntaan hyvin monessa eri osa-alueessa. Tulostuun kehittämisessä on vielä edelleen tehtävää kuten pidempijänteisessä talouden suunnittelussa sekä toimeenpanossa.

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO	4
1.1 Yleistä tulosohjauksen taustasta	4
1.2. Poliisin rakenneuudistuksen taustaa	6
2. TUTKIMUSONGELMA JA MENETELMÄT	14
2.3 Tulosjohtamisen käsitteitä	18
2.4 Johtamisen käsitteistä	21
3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	26
3.1 Klassinen organisaatioteoria	26
3.2 Tulosjohtamisen teoriaperusta	28
3.3 Tulosohjausprosessista yleisesti ja lainsäädännöllisestä taustasta.....	29
3.4 Ohjaus poliisihallinnossa	31
3.5 Aikaisempia kansainvälisiä poliisihallinnon organisaatiotutkimuksia	33
3.6 Poliisin tulosjohtamista koskevat aikaisemmat tutkimukset Suomessa	34
4. TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSUUS	37
4.1 Tutkimuksen kohdealue ja tutkimusaineisto	37
4.4 Tutkimuksen luotettavuus ja aineiston analyysi.....	38
5. HAASTATTELUT	39
5.1 Läänin poliisijohdon aikainen tulosjohtamisprosessi	39
5.2 Poliisihallituksen tulosjohtamisprosessi.	48
5.3 Hyvät ja edelleen kehittämisen kohteet uudessa tulossopimuksen tekoprosessissa poliisihallituksen kanssa?	53
6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA	74
7. LÄHTEET	77
8. LIITTEET	82

1. JOHDANTO

Poliisin organisaatiota ja johtamisjärjestelmää on uudistettu merkittävästi 1990-luvun puolesta välistä alkaen. Vuoden 1996 lopulla tuli voimaan kihlakuntaudistus, jossa luovuttiin perinteikkäästä nimismiesjärjestelmästä. Poliisipiirien määrää on vähennetty niiden huippumäärästä 229:stä 90:ään sekä samalla syyttäjä- ja ulosottotoimet on erotettu poliisitoimesta. Poliisin hallintorakenneuudistus (PORA I) on merkinnyt laajalti yhteistoiminnalle perustuneiden 90 poliisilaitoksen määrän vähenemistä 24:een vuoden 2009 alusta (HaVM24/2006 vp- HE 72/2006 vp).

Poliisin hallintorakenteen uudistamisen seuraava vaihe toteutettiin vuoden 2010 alussa. Tässä PORA II -hankkeessa poliisin ylijohdo irrotettiin sisäasiainministeriöstä uuteen perustettavaan keskusvirastoon Poliisihallitukseen. Tutkielmani päänäkökulma on tulosjohtamisen prosessi ennen ja jälkeen Poliisihallituksen perustamisen.

Nyt on menossa poliisin hallintorakenteen uudistuksen seuraava vaihe PORA III. Pidän PORA II vaikutusten tutkimista tärkeänä juuri tämän pitkän tärkeän prosessin kannalta. PORA I- III ovat suomalaisen poliisin historiassa niin suuria kehitysaskeleita, että halusin antaa oman pienen panokseni hallinnon kehityksen hyväksi.

1.1 Yleistä tulosohjauksen taustasta

Uuden julkisjohtamisen (NEW Public Management) oppi sai alkunsa 1970-luvulla Yhdysvalloissa ja se on liitetty vahvasti uusliberalistisiin talousteorioihin, jotka tähtäävät tehokkuuteen, vapaaseen kilpailuun perustuviin markkinoihin ja kustannusta karsiviin käytäntöihin (Lumijärvi & Jylhäsen 1999, 11- 14.)

OECD maissa käynnistettiin 1990-luvulla uusi julkinen johtamisjärjestelmä New Public Management (NPM), joka käynnistyi taloudellista lähtökohdista ja on eräänlainen jälkibyrokraattisen aikakauden ilmentymä. NPM:n myötä otettiin käyttöön tulosohjausjärjestelmä. NPM:n tavoitteena on ollut parantaa julkisen sektorin tehokkuutta, taloudellisuutta ja joustavuutta. Tehokkuuteen pääsemiseksi pyrittiin madaltamaan hierarkiatasoja ja organisaatorakenteita sekä

ulkoistamaan toimintoja (Horton 2006).

Tulosohjaukseen siirtymisen taustalla vaikuttaa ns. New Financial Public Management -ajattelu (myöhemmin NFPM). Aikaisemmin julkisen sektorin taloushallinnon kulttuuri oli kameraalinen. Tämä tarkoitti sitä, että taloushallinto ja toiminta olivat erillään. Kirjanpito oli hallinnollinen ja perustui menolajibudjetointiin. Resurssiohjaus oli vallitsevana ohjausmenetelmänä. NFPM:n ajattelu maailman taustalla kiteytettynä on se, että julkisen sektorin toimijoiden on toimittava taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti. Julkisen toimijan toiminnan vaikuttavuutta on myös arvioitava. New Financial Public Management ajattelun keskeisenä syynä oli hyvinvointivaltioiden kustannusten nouseminen sekä se, että julkiselle sektorille haluttiin tuoda yritysmaailmasta tuttuja tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden käsitteitä. Katsottiin, että julkisen sektorin tuottavuutta oli parannettava sekä talous ja toiminta olivat yhdistettävä. Valtion hallinnossa oli siirryttävä tulosbudjetointiin ja tulosohjaukseen (Oulasvirta 2011).

1970-luvulla painotettiin keskushallinnon säädös- ja suunnitteluohjausta, kun taas 1990-luvulla tulosohjaus korostaa toiminta-ajatuksellaan, tulokriteereillä ja tulostavoitteilla tapahtuvaa ohjaamista. Paikallistasolla pystytään päättämään itsenäisemmin määrärahojen käytöstä (Lumijärvi & Salo, 1996, 11).

Suomen valtion hallinnossa toiminnan ohjaus perustuu pääsääntöisesti niin sanottuun tulosohjaukseen. Tämä liiketoiminnasta omaksuttu ohjausjärjestelmä on korvannut vanhakantaisen resurssiohjauksen yleisesti koko julkisella sektorilla. Siinä missä resurssiohjaus perustui toiminnan ohjaamiseen yksityiskohtaisten henkilömääräpäästösten ja yksittäisiin menolajeihin osoitettujen määrärahojen avulla, tulosohjauksen lähtökohta on operatiivisten yksiköiden laaja ratkaisuvallta itse päättää resurssien käytöstä ja kohdentamisesta siten, että asetetut tulostavoitteet saavutetaan annetulla määrärahalla (Myrsky 2010, 52).

Tavoitteena tulosohjausjärjestelmään siirtymisessä oli tuloksellisuuden parantaminen. Tarkoituksena oli kehittää valtionhallintoon sopiva ohjausmalli. Tuloksellisuuden parantaminen valtionhallinnossa edellytti talouden ja toiminnan ohjauksen uudistamista, ohjauksen sisällön kehittämistä sekä ohjauksen muodon muutosta resurssiohjauksesta tulosohjaukseen, kokonaisvaltaisempaa suunnittelua ja ohjausta sekä hallinnon eri tasojen vastuiden ja toimintatapojen selkiyttämistä. Kyse oli koko hallintokulttuurin muuttamisesta (Lumijärvi & Jylhäsaari 2000, 222).

1.2. Poliisin rakenneuudistuksen taustaa

Poliisin organisatorinen perusyksikkö oli ennen kihlakuntauudistusta poliisipiiri. Vuoden 1966 poliisilain mukaan poliisitehtäviä hoitivat yleispoliisi, keskusrikospoliisi (KRP), suojelupoliisi ja liikkuvapoliisi (LP). Koulutusta varten oli tuolloin poliisiopisto. Silloiset läänit oli jaettu yleispoliisitoimintaan varten poliisipiireihin. Kaupungit ja nimimiespiirit muodostivat oman poliisipiirin (Immonen & Vuorinen, 2005).

Ensimmäisen kerran poliisitoiminnan tehostaminen ja tarkoituksenmukaisuus nostettiin esille vuonna 1968. Syinä olivat kansalaisten lisääntynyt liikkuvuus ja sisäinen muuttoliike. Tämä vaikutti paikallisyhteisöjen merkityksen vähenemiseen yleisen turvallisuuden ja järjestyksen ylläpitäjänä sekä rikollisuuden kontrolloijana (Hietaniemi 2002, 97). Poliisiorganisaation hajanaisuus oli Hietaniemen (Ibid.) mukaan yksi syy siihen, että tarvittiin poliisipiirien yhteistoiminnan kehittämistä. Taustalla oli muun muassa se haaste, että yhteiskunnallinen kehitys oli muuntanut jo 1950- luvulta lähtien rikollisuutta ammattimaisemmaksi. Tähän haasteeseen poliisi ei silloisella organisoinnillaan kyennyt vastaamaan.

Yhteistoiminta-alueiden kehittäminen nousi keskeiseksi poliisitoiminnan uudistamisen kohteeksi 1970-luvun alkupuolelta lähtien. Vuoden 1970 työaikalain piiriin siirtyminen johti siihen, että pienet yksiköt eivät kyenneet yksin hoitamaan ympärivuorokautista päivystystä. Päivystyksen organisoinnin ratkaisuna oli poliisipiirien välinen yhteistyö, joka tarkoitti toiminnan tukemiseksi resurssien uudelleen tarkastelemista. Samaan aikaan myös rikostorjuntatehtävät olivat vaikeutuneet, joka heijastui lopulta rikostutkinnan johtamiselle asetettuihin uusiin vaatimuksiin. Tämä edelleen vaikeutti pienten piirien toimintaa, koska niistä puuttui päätoiminen tutkinnan ammattijohto (Hietaniemi 2002; Immonen & Vuorinen 2005).

Poliisipiirien yhteistoimintaa koskeva perussäännös kirjattiin ensimmäisen kerran vuonna 1978 ja sitä tarkennettiin myöhemmin vuoden 1985 poliisiasetuksessa. Parlamentaarisen poliisikomitean mietinnön mukaan lääninhallitus vastasi yhteistoiminta-alueilla hoidettavasta yhteistoiminnasta poliisipiirien välillä ja sisäasiainministeriö vastasi eri lääneihin kuuluvien poliisipiirien yhteistyöstä (KM 1986:16, 252- 253).

Vuoden 1996 valtion paikallishallintoa koskeneen kihlakuntauudistuksen yhteydessä uudistettiin myös poliisin paikallishallintoa. Kihlakuntauudistuksen tavoitteena oli paikallishallinnon alueiden kokoaminen yhteen määrittelemällä yleiset lainsäädännölliset perusedellytykset ja koota yhteen

organisaation perusosat. Hallituksen esityksessä korostettiin kihlakuntauudistuksen yhteydessä kansalaisten palveluiden riittävää ja tasapuolista saatavuutta maan eri osissa. Hallituksen esityksissä (HE 13/1991/ ja HE 23/1994) korostettiin kihlakuntauudistuksen yhteydessä kansalaisten palveluiden riittävää ja tasapuolista saatavuutta maan eri osissa. Uudistuksella pyrittiin toimintojen laadun ja taloudellisuuden parantamiseen, voimavarojen joustavaan käyttöön, päätösvallan siirtämiseen mahdollisimman alas, tasapuoliseen tarjontaan ja kansalaisten oikeusturvan varmistamiseen (HE 154/1991).

Kihlakuntauudistuksessa siirryttiin voimassa olleesta nimismiesjärjestelmästä hallintomalliin, jossa poliisi-, syyttäjä- ja ulosottotoimi hoidettiin toiminnallisesti itsenäisesti joko kihlakunnanvirastoissa tai eri tehtäväkokonaisuuksia varten perustetuissa erillisvirastoissa (Paikallishallintolaki 4 §). Muutos päätti aiemman nimismiesjärjestelmän toiminnan ja uudistuksen yhteydessä niin sanottujen vanhojen kaupunkien erillisorganisaatiot ja nimismiespiirit korvattiin 90 uudella kihlakunnalla. Kuhunkin kihlakuntaan perustettiin kihlakunnanvirasto tai eri tehtäväkokonaisuuksia varten erillisvirastot. Kihlakuntauudistuksessa erillisvirastot perustettiin käytännössä sinne, missä jo aikaisemminkin oli ollut erillisjärjestelmä. Nimismiespiireihin perustettiin yhtenäisvirastot. Kummassakin tapauksessa perustettiin uusi paikallishallinnon toimialue, kihlakunta. Yhteisvirastoja oli 77:ssä ja erillisvirastoja 13:ssa kihlakunnassa. Poliisi oli ainoa yksikkö, jolla oli jokaisessa kihlakunnassa poliisilaitokset (Haraholma 2011, 24).

Poliisin nykyinen tulosohtausjärjestelmä on kehittynyt osana valtionhallinnon ohjauksen kokonaisvaltaista uudistamista. Poliisitoiminta on ollut mukana jo ensimmäisissä tulosohtauskokeiluissa 1980-luvun lopulla. Poliisitoimessa toimintamenobudjetointi ja samalla siirtyminen tulosohtausjärjestelmän soveltamiseen tapahtui jo vuoden 1992 valtion talousarviossa. Tätä edelsi tulosneuvotteluiden ja tulossopimusmenettelyn käyttöönotto poliisin ylijohdon ja lääninhallitusten poliisiosastojen välillä. Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 1990- 1994 laadittiin tulosohtausjärjestelmän mukaiseksi (SM, Poliisin tulosohtauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen, loppuraportti, 13).

Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke (myöhemmin PORA-hanke) asetettiin 16.11.2007. Poliisin hallintorakenneuudistus jakautui kahteen osaan. Ensimmäisessä vaiheessa (PORA I) toteutettiin paikallispoliisin rakenneuudistus, jonka seurauksena poliisilaiton lukumäärä väheni aikaisemmasta 90 nykyiseen 24:ään 1.1.2009 lukien. Poliisin rakenneuudistuksen toisen vaiheen (PORA II) jonka kohteena ovat poliisin ylijohdo ja poliisin lääninjohdot sekä poliisin valtakunnalliset yksiköt - toteutus perustuu poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän 8.2.

2008 valmistuneen loppuraportin esityksiin. Loppuraportin mukaan poliisilaitosten lukumäärän vähentyessä kolmiportaista organisaatiomallia ei voida enää pitää tarkoituksenmukaisena. Raportissa esitettiin kolmiportaisen korvaamista kaksiportaisella hallintomallilla, jossa sisäasiainministeriö vastaisi poliisitoimen poliittisesta ja strategisesta ohjauksesta ja operatiivista poliisitoimintaa johtaisi poliisin ylijohdosta ja poliisin lääninjohdoista koostuva poliisihallitus. Eduskunnan hallintovaliokunta on mietinnössään (13/2008) pitänyt poliisihallituksen perustamista perusteltuna ja korostanut selkeän johtamisjärjestelmän tärkeyttä.

Hallituksen iltakoulu oli istunnossaan 19.11.2008 antanut linjauksensa poliisin alue- ja keskustason uudesta hallintomallista. Linjauksen mukaan poliisin operatiivisen toiminnan ohjauksesta sekä poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden tulosohtauksesta sekä poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden tulosohtauksesta tulisi vastata perustettava poliisihallitus (myöhemmin POHA). Poliisihallituksen toiminta oli tarkoitus aloittaa samanaikaisesti uusien aluehallintovirastojen toiminnan aloittamisen kanssa 1.1.2010 lukien. Alueilla suoritettavat poliisihallituksen toiminnot tulisi sijoittamaan linjauksen mukaan aluehallintovirastojen poliisin vastuualueille Ouluun, Mikkeliin ja Turkuun. Edellä mainituille paikkakunnille sijoitetut poliisin vastuualueet hoitaisivat aluehallintovirastolle kuuluvia poliisin tehtäviä myös niiden aluehallintovirastojen alueilla, joissa ei poliisin vastuualuetta ole.

Hallinnon kehittämisen ministerivaliokunta oli hyväksynyt kokouksessaan 29.1.2009 poliisin hallinnosta annetun lain ja aluehallintovirastolain käsittelyn yhteydessä hallituksen iltakoulun linjaaman poliisin uuden hallintomallin. Organisaatiouudistuksen täytäntöönpano tapahtuisi poliisin hallinnosta annetun lain ja siihen liittyvän lainsäädännön muutosten sekä valtion aluehallinnosta annettavan lainsäädännön vahvistamisen jälkeen. Mainitut säädösmuutokset esteltiin eduskunnalle huhtikuussa 2009 ja niiden oli tarkoitus saada voimaan 1.1.2010 lukien.

Poliisin aikaisempi hallintomalli oli kolmiportainen. Poliisitointa johti sisäasiainministeriö. Ministeriön alainen aluehallintoviranomainen oli lääninhallitus. Lääninhallituksen alainen paikallishallintoviranomainen oli kihlakunnan poliisilaitos lukuun ottamatta Helsingin kihlakunnan poliisilaitosta. Ministeriön alaisia valtakunnallisia yksiköjä olivat keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja liikkuva poliisi. Ministeriön alaisena toimi Poliisiammattikorkeakoulu, Poliisin tekniikkakeskus ja paikallishallintoviranomaisena Helsingin kihlakunnan poliisilaitos.

Poliisin ylijohdona toimi sisäasiainministeriön poliisiosasto, jonka tehtävänä oli poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n mukaan suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja koko maassa. Poliisin ylijohdosta vastasi myös poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa sekä päätti paikallispoliisin ja

muiden poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta. Lisäksi poliisin ylijohdo huolehti muista sille säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä. Poliisiosasto oli jaettu poliisiylijohdajan alaisuudessa toimiviin tulosityksiköihin, joita olivat esikunta, poliisitoimintayksikkö, kansainvälinen yksikkö, suunnittelu- ja talousyksikkö sekä hallintoyksikkö, johon kuuluivat arpajais- ja asehallintoyksikkö sekä turvallisuusalan valvontayksikkö. Tulosityksiköt pystyivät jakautumaan vastuualueisiin. Poliisiosaston toimipaikka oli Helsinki. Hallintoyksikön arpajais- ja asehallintoyksikkö olivat kuitenkin sijoitettu Riihimäelle ja turvallisuusalan valvontayksikkö Mikkeliin.

Poliisin lääninjohtona toimi lääninhallituksen poliisiosasto, jonka tehtävänä oli poliisin hallinnosta annetun lain 5 §:n mukaan suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja läänissä, vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta läänin alueella, hyväksyä asianomaisten yksiköiden kanssa neuvoteltuaan alaistensa yksiköiden tulostavoitteet sekä poliisin palvelujen tasapuolista saatavuutta ja laatua koskevat tavoitteet sisäasiainministeriön lääninjohdolle asettamien tulostavoitteiden sekä palvelujen tasapuolista saatavuutta ja laatua koskevien tavoitteiden ja toimintalinjojen perusteella sekä päättää yksiköille osoitettavista määrärahoista sisäasiainministeriön lääninjohdolle osoittaman määrärahan puitteissa. Lisäksi poliisin lääninjohto päätti kihlakunnan poliisilaitosten yhteistoiminnasta läänissä sekä huolehti muista sille säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä. Poliisin lääninjohtaja oli viisi: Etelä-Suomen poliisin lääninjohto, Länsi-Suomen poliisin lääninjohto, Itä-Suomen poliisin lääninjohto, Oulun poliisin lääninjohto ja Lapin poliisin lääninjohto. Etelä-Suomen poliisin lääninjohtoon päätoimipaikka oli Hämeenlinnassa, lisäksi sillä oli toimipisteet Helsingissä ja Kouvolassa. Länsi-Suomen poliisin lääninjohto toimi Turussa, Itä-Suomen poliisin lääninjohto Mikkeliin, Kuopiossa ja Joensuussa. Oulun poliisin lääninjohto toimi Oulussa ja Lapin poliisin lääninjohto Rovaniemellä.

Poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n mukaan paikallinen poliisitoimi järjestettiin kihlakunnittain siten, että kihlakunnan poliisilaitoksen toimialueena oli yksi tai useampi kihlakunta. Kihlakunnan poliisilaitos vastasi myös poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta toimialueellaan. Valtioneuvoston asetuksella säädettiin kihlakunnan poliisilaitoksista, joiden toimialueena oli useampi kihlakunta. Kihlakunnan poliisilaitoksella voi olla palvelutoimistoja. Sisäasiainministeriö päätti kihlakunnan poliisilaitoksen sekä sen palvelutoimistojen sijaintipaikoista. Paikallispoliisin hallintorakenneuudistus tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2009. Paikallispoliisitoimintaa hoitaa 24 kihlakunnan poliisilaitosta aikaisempien 90 kihlakunnan poliisilaitoksen sijasta. Uudistukseen liittyen valtioneuvoston asetuksella on säädetty kihlakunnan poliisilaitosten toimialueista ja sisäasiainministeriön päätöksellä poliisilaitosten ja niiden palvelutoimistojen sijaintipaikoista.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan hallintoa tuli uudistaa ja kansanvaltaistaan. Lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakuntien liittojen työnjakoa tuli täsmentää, päällekkäisyydet tuli poistaa ja hallintoviranomaisten määrää tuli vähentää ja samalla tuli arvioida niiden aluejakoa. Aikaisemman muotoisen lääninhallinnon tehtävät tuli organisoida uudelleen. Hallitusohjelman mukaan valtion aluehallintoa tuli uudistaa kokoamalla lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä yhteen. Edelleen kehittämissä poliittista toimivaltaa tuli siirtää kansanvaltaiseen ohjaukseen. Aluekehittämisen voimavaroja tuli selvittää ja koota valtion talousarviossa maakunnittain ja ministeriöittäin yhdelle momentille. Niistä päättäminen tuli siirtää alueille. Hallitusohjelman kirjauksen mukaan tuli valmistelu käynnistetään välittömästi ja uudistukset tuli toteuttaa vuoteen 2010 mennessä. Lisäksi hallitusohjelmassa tuli mainita valtion keskushallinnon uudistaminen muun muassa siirtämällä ministeriöistä siirrettävissä olevia toimeenpanotehtäviä ja muut kuin valtakunnalliset kehittämissä tehtävät alue- ja paikallishallinnolle sekä huolehtimalla ministeriöiden toimialajakojen ajanmukaisuudesta. Tämä edellyttää, että esimerkiksi ministeriötehtävät ja keskusvirastotehtävät erotetaan toisistaan ja keskusvirastotehtävät arvioidaan uudelleen.

Pääministeri Vanhasen II hallituksen ohjelmaan oli kirjattu myös poliisin hallintorakenteen uudistaminen. Hallitusohjelman mukaan poliisipiirien määrä vähennetään ja hallintorakenteen uudistusta jatketaan siten, että se kohdistuu jatkossa myös poliisin ylijohtoon, poliisin lääninjohtoihin, poliisin valtakunnallisiin yksiköihin sekä Helsingin poliisilaitokseen. Näin siirretään voimavaroja hallinnosta palveluihin. Uudistuksen yhteydessä varmistetaan poliisipalvelujen saatavuus koko maassa. Ruotsinkieliset palvelut turvataan. Lisäksi hallitusohjelmassa edellytetään selvitettäväksi, erotetaanko toisistaan ministeriön ohjaus- ja valvontatehtävät sekä operatiivisen poliisitoiminnan johtaminen. Esityksen tavoitteena oli jatkaa poliisin hallintorakennemuutoksen toteuttamista, joka on ollut vireillä vuodesta 2004 lähtien. Poliisiorganisaatio muodostaa turvallisuusviranomaiskokonaisuuden, jonka toiminnassa korostuu selkeät ohjaus- ja vastuusuhteet kaikilla hallinnon tasoilla ja poliisin eri yksiköiden välillä. Poliisihallinnon ohjausrakenteita oli kehitettävä tästä toiminnan erityisluonteesta käsin mahdollisimman keveiksi ja toimiviksi. Koko poliisin hallintorakennemuutoksen päätavoitteena asiakaspalvelun näkökulmasta oli poliisin peruspalvelujen turvaaminen kansalaisille koko maassa. Rakenteellisia päätavoitteita ovat hallintorakenteiden keventäminen sekä johtamisjärjestelmän selkiyttäminen kaikilla poliisihallinnon tasoilla. Paikallispoliisin siirryttyä vuoden 2009 alusta lukien 90 poliisilaitoksesta 24 poliisilaitosalueeseen poliisin johtamisrakenteita on mahdollista keventää ja yhdenmukaistaa myös alue- ja keskustasolla (HE 58/2009,7).

Uudella kaksiporisella hallintorakenteella tuli saavuttaa useita tavoitteita. Sisäasiainministeriön kaksoisrooli toisaalta strategisena linjaajana ja rahoittajana sekä toisaalta operatiivisen toiminnan ohjaajana tuli poistaa, jolloin johtamisjärjestelmä selkiintyisi. Poliisin hallintorakenne madaltuisi läänitason jäädessä pois, jolloin toiminnan tuottavuus paranisi. Samoin tulohajautukseen kuuluvien sivuttaisohjaus poistuisi. Lisäksi yhteistoiminnan edellytykset muiden alueellisten viranomaistahojen kanssa säilyisivät hyvänä. Hallintomallista on kokemuksia muista maista ja sen edut ja haitat ovat tiedossa. Poliisin hallintorakennemuutostyökokonaisuuden tavoitteena on:

1. asiakaspalvelun näkökulmasta poliisin peruspalveluiden tuottaminen kansalaisille koko maassa asuinpaikasta riippumatta
2. tuottavuus- ja tuloksellisuusnäkökulmasta asetettujen tuottavuustavoitteiden toteuttaminen hallintorakenteita keventämällä sekä toimintaprosesseja kehittämällä ja tätä kautta operatiiviseen toimintaan tarvittavien resurssien turvaaminen,
3. johtamisen näkökulmasta johtamisjärjestelmän selkeyttäminen kaikilla hallinnon tasoilla sekä paikallispoliisin yksikkökoon suurentaminen ja yhdenmukaistaminen siten, että tulohajautuksella saadaan nykyistä enemmän vaikuttavuutta,
4. sidosryhmänäkökulmasta laadukkaan ja sujuvan esitutkintayhteistyön turvaaminen syyttäväviranomaisten kanssa sekä kuntien kanssa tehtävien paikallisen turvallisuussuunnitelmien tehokas hyödyntäminen,
5. henkilöstönäkökulmasta henkilöstön jaksamisen ja työmotivaation turvaaminen ja henkilöstön mukaanotto suunnittelutyöhön kaikilla hankeorganisaation tasoilla.

Poliisihallintoon perustettiin uusi kaksiporis ohjaus- ja johtamismalli, jossa sisäasiainministeriö vastaa poliisitoimen poliittisesta ja strategisesta ohjauksesta. Sisäasiainministeriön poliisiosasto vastaa perustuslain 68 §:n 1 momentin, valtioneuvostosta annetun lain ([175/2003](#)) ja valtioneuvoston ohjesäännön ([262/2003](#)) mukaisesti poliisia koskevista ministeriötehtävistä. Sisäasiainministeriö vastaa ministeriölle kuuluvasta poliisin toimialan strategisesta ja poliittisesta ohjauksesta, toimintaedellytysten turvaamisesta, säädösvalmistelusta ja kansainvälisestä yhteistyöstä. Sisäasiainministeriön poliisiosasto resursoitiin niin, että se kykenee asianmukaisesti suoriutumaan mainituista tehtävistä. Operatiivista poliisitoimintaa johtaa ja ohjaa sekä poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden tulohajautuksesta vastaa poliisin keskushallintoviranomaisena Poliisihallitus. Poliisihallitus muodostuu nykyisestä poliisin lääninjohdosta ja osasta sisäasiainministeriön poliisiosastoa, joka aikaisemmin toimi poliisin ylijohtona. Eduskunnan hallintovaliokunta katsoi poliisin rakennemuutuksesta antamassaan

lausunnossa (HaVL 13/2008 vp), että operatiivista poliisitoimintaa johtamaan on syytä perustaa poliisin ylijohdosta ja lääninhallitusten poliisin lääninjohdosta koostuva Poliisihallitus.

Poliisihallitusta johtaa poliisiylijohtaja (HE 58/2009, 7-8).

Poliisihallituksen tehtävänä on sisäasiainministeriön ohjauksen mukaisesti:

- 1) suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja
- 2) vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri osissa
- 3) päättää poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta;
- 4) vastata poliisiyksiköiden tulosohtauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta niille;
- 5) huolehtia muista sille säädetyistä tai määrätyistä tehtävistä.

Suoraan Poliisihallituksen alaisia poliisiyksiköitä ovat poliisilaitokset ja poliisin valtakunnalliset yksiköt keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja liikkuva poliisi sekä Poliisiammattikorkeakoulu ja Poliisin tekniikkakeskus. Sisäasiainministeriö vastaa Poliisihallituksen tulosohtauksesta.

Poliisihallituksen poliisiylijohtaja on maan kaikkien poliisimiesten esimies ja maan ylin poliisivaltuudet omaava virkamies. Sisäasiainministeriön poliisiosastolla ei ole operatiivisiin tehtäviin liittyvää toimivaltaa, vaan sen tehtävät keskittyvät edellä kuvatun mukaisesti toimialan strategiseen ja poliittiseen ohjaukseen (HE 58/2009, 8)

Johtamis- ja hallintorakenteita keventämällä oli tarkoitus lisätä myös hallinnon tuottavuutta. Poliisin hallintorakenneuudistus oli poliisin merkittävin tuottavuushanke. Poliisitoimelle oli asetettu vuosille 2006–2011 yhteensä 434 henkilötyövuoden tuottavuustavoite, josta paikallispoliisin rakenneuudistuksen tuottavuustavoite oli yhteensä 115 henkilötyövuotta. Vuosille 2011–2015 on tämän lisäksi poliisitoimelle asetettu alustavasti 273 henkilötyövuoden tuottavuustavoite, josta noin 40 henkilötyövuoden säästötavoite kohdentuu uuden kaksiportaisen hallintomallin täytäntöönpanoon. Joulukuussa 2008 poliisin ylijohdossa ja poliisin lääninjohdoissa työskenteli yhteensä 218 henkilöä, joista poliisin ylijohdossa 138 henkilöä ja poliisin lääninjohdoissa 80 henkilöä. Rakenneuudistuksella tavoitellaan ylimenokauden jälkeen yhteensä noin 40 henkilötyövuoden vähennystä ministeriötasoon ja poliisihallitustasoon. Poliisihallitustasoon on luettu mukaan aluehallintovirastojen poliisin henkilöstö. Säästöjen realisoituminen edellyttää luontaisen poistuman hyväksikäyttöä, määräaikaisten työvoiman vähentämistä määräaikojen päättyessä sekä uusien rakenteiden ja prosessien täysimääräistä täytäntöönpanoa, joten täysin määrin tuottavuushyödyt saataneen vasta 2011 alkavalla hallituskaudella (HE 58/2009, 9).

Pora III tuoneen mukanaan vasta Pora II tuomat hyödyt, joten tutkimuksen tekoaikaan näitä asioita ei voi aukottomasti arvioida.

Pääministeri Kataisen hallitus on asettanut yhdeksi keskeisimmistä taloudellista tavoitteista valtion velkasuhteen kääntämisen laskuun vaalikauden loppuun mennessä. Vuoden 2012 talousarvio, määräraha-kehitykset vuosille 2013- 2015 edellyttävät poliisitoimelta voimakasta sopeutusta. Ilman mitään toiminnallisia muutoksia vuosittainen alijäämä suhteessa rahoitukseen kasvaisi arvion mukaan noin 69 miljoonaa euroon vuonna 2015. Hallitusohjelma sisältää myös erillisen poliisitoimen resursointia koskevan kirjauksen. Tavoitteeksi asetetaan poliisien määrän vakiinnuttaminen vähintään nykytasolle. Vaikka tavoite toteutettaisiin sopeuttaen voimakkaasti muita resursseja, ei se silti ole toteutettavissa valtiontalouden kehysmäärärahoilla. Voidaankin todeta, että hallitusohjelmaan poliisin voimavaroja koskevat tavoitteet ovat keskenään ristiriitaiset (SM, Poliisin tulosohtjauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen, loppuraportti, s. 42).

Poliisihallinnon organisointi pohjoismaissa ja Virossa

Muissa Pohjoismaissa ja Virossa poliisihallinto on organisoitu kaksiporlaisella ohjaus- ja johtamishallintomallilla.

Ruotsi

Ruotsissa poliisi kuuluu oikeusministeriön alaisuuteen. Oikeusministeriön poliisiosasto tulosohtjaa alaistaan Poliisiylihallitusta ja vastaa poliisia koskevasta lainsäädännöstä, yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta sekä ase- ja passilainsäädännöstä. Poliisiosasto vastaa myös kansainvälisen poliisiyhteistyön kehittämisestä sekä käsittelee lainsäädännölliset Europol- ja Schengen-asiat. Poliisiylihallitus toimii poliisiorganisaation keskusviranomaisena. Joissakin tilanteissa (esimerkiksi valtakunnan turvallisuuteen liittyvät asiat) Poliisiylihallitus johtaa poliisitoimintaa. Poliisiylihallitus on myös uuden teknologian ja työmetodien tutkimuksen (poliisilaboratorion) hallinnollinen elin. Suojelupoliisi ja Keskusrikospoliisi ovat osa Poliisiylihallitusta (HE 58/2009, 6).

Norja

Norjassa ministeriön poliisiosasto vastaa strategisista linjauksista. Poliisiylihallitus on oikeusministeriön alainen hallintoelin ja vastaa poliisitoiminnan johtamisesta ja ohjauksesta. Kaikki poliisipiirit ja erillisyyksiköt raportoivat suoraan Poliisiylihallitukselle. Ministeriön poliisiosaston sekä Poliisiylihallituksen välisestä tehtävänjaosta ei ole erikseen säädetty. Tehtäväjako on joustava ja yhteistyö oikeusministeriön kanssa on kehittynyt käytännön myötä. Poliisiylijohtaja tekee yhteistyötä poliisiosaston osastopäällikön kanssa, joka puolestaan toimii suoraan oikeusministerin alaisuudessa (HE 58/2009, 6).

Tanska

Tanskassa poliisi kuuluu oikeusministeriön alaisuuteen. Erillinen Poliisihallitus (rigspolitiet) johtaa poliisitoimintaa, jonka keskeinen osa koostuu toiminnallisesti 12 poliisilaitokseen jaetusta paikallispoliisista. Kunkin poliisilaitoksen osalta on erikseen määritetty pääpoliisiasema ja muut poliisiasemat (HE 58/2009, 6).

Viro

Viron sisäasiainministeriössä on erillinen poliisiosasto, jonka vastuulle kuuluvat lähinnä lainsäädännön kehittäminen sekä rahoitukseen liittyvät asiat. Poliisivirasto on suoraan sisäasiainministeriön alainen virasto, joka johtaa pääosaa poliisitoiminnasta. Poliisivirasto vastaa esimerkiksi uusien työmetodien kehittämisestä, kansainvälisestä poliisiyhteistyöstä ja teknisestä tuesta (HE 58/2009, 6).

2. TUTKIMUSONGELMA JA MENETELMÄT

Tässä luvussa kuvataan tutkimusongelmaa tutkimusaiheen merkityksellisyyden, mielekkyyden ja tarpeellisuuden valossa. Siirryttäessä yksityiskohtaisemmalle tasolle tutkimusongelmaa kuvataan tässä luvussa tutkimuskysymyksellä. Tämän luvun tutkimuskysymyksellä asetetaan koko tutkimusongelma teoreettiseen viitekehykseen. Tutkimuskysymykseen liittyy myös tutkimuskysymystä suuntaava pääteoria, vaikka kyseessä on ensisijaisesti kvalitatiivinen tutkimus. Tutkimusongelma on tutkijan valinta. Tutkimusongelmassa voidaan nähdä useita eri tasoja. Ongelmanasettelun tasossa voidaan pohtia muun muassa, miten ongelma muotoillaan

mahdollisimman selvästi. Tieteenfilosofisessa tasossa tutkimusongelmaan voidaan lähestyä sen mukaan, miten tutkija ymmärtää tutkittavan kohteen. Tutkimusstrategisella tasolla tutkimusongelmaa voidaan lähestyä esimerkiksi tutkimalla, mitä aineistoa on tärkeää kerätä. Viimeisellä teoreettisen ymmärtämisen tasolla tutkimusongelmaa voidaan lähestyä tutkimuksen suhteella teoriaan, teorian testaamiseen ja praktiseen teoriaan. (Hirsjärvi & Remes & Sajavaara, 2003,112)

Tutkimusongelmaksi olen valinnut kysymyksen siitä, tehostuiko poliisin tulosohejaus prosessina siirryttäessä kolmiportaisesta johtamismallista kaksiporlaiseen. Lähestyn ongelmaa prosessinäkökulmasta, koska valtakunnallisella tasolla suurta säästöä on mahdollisuus saada, kun yksi väliportas jää tulosohejausketjusta pois. Johtamiselle nykytyöntekijät asettavat hyvinkin korkeita vaatimuksia eli hyvä johtaminen on lähes perusoikeus. Yksityisellä puolella liikkeen johdolle hyvä johtaminen on tuloksen tekemisen kannalta elinehto, mutta julkisella puolella on viimeisen 10 vuoden aikana mielestäni havahduttu huomaamaan, kuinka paljon hyvällä johtamisella saadaan paikattua niukkenevia resursseja. Tutkimushypoteesini on se, että arvioin tulosohejaamisen tehostuneen yhden väliportaan jäädessä johtamisketjusta pois. Lähestymisnäkökulmani on poliisipiirien päälliköt, koska siellä tehdään poliisiorganisaation pääasiallinen tulos. Haastateltavia valitessani olen etsinyt sellaisia päälliköitä, jotka olivat piirinsä päälliköitä myös edellisen kolmiportaisen johtamismallin aikana. Sain ilokseni huomata, että haastateltavilla oli poliisiorganisaation johtokokemusta jo nimismiespiirien ajoilta.

2.1 Kvantitatiivinen vai kvalitatiivinen tutkimus

Yleisellä tasolla tieteellistä tutkimusta voidaan tehdä karkeasti jaotellen kahdella eri tavalla, kvantitatiivisesti tai kvalitatiivisesti.

Kvalitatiivisen tutkimuksen aineistoesimerkkeinä ovat esimerkiksi haastattelut ja havainnoinnit. Tutkittavien osallistuvuus on keskeistä. Kenttätyö on erityinen tapa tavoittaa tutkittavien oma näkökulma, mutta se asettaa tutkijan objektiivisuudelle omia vaatimuksiaan (Eskola & Suoranta, 1998, 13- 14).

Tieteellinen tutkimus on ongelmanratkaisua, joka pyrkii selvittämään tutkimuskohteensa lainalaisuuksia ja toimintaperiaatteita. Tutkimus on luova prosessi. Se voi olla teoreettista kirjoituspöytätyöstä, jossa käytetään hyväksi valmiina olevaa tietomateriaalia, tai empiiristä eli havainnoivaa tutkimusta. Empiirinen tutkimus perustuu teoreettisen tutkimuksen perusteella

kehitettyihin menetelmiin. Tutkimuksen onnistuminen edellyttää järkevän kohderyhmän ja oikean tutkimusmenetelmän valintaa. Kvantitatiivista eli määrällistä tutkimusta voidaan nimittää myös tilastolliseksi tutkimukseksi. Sen avulla selvitetään lukumääriin ja prosenttiosuuksiin liittyviä kysymyksiä. Se edellyttää riittävän suurta ja edustavaa otosta. Aineiston keruussa käytetään yleensä standardoituja tutkimuslomakkeita valmiine vastausvaihtoehtoineen (Heikkilä, 1998).

Kvalitatiivisessa eli laadullisessa tutkimuksessa merkitysten tutkiminen onkin keskeistä. Kvantitatiivinen suuntaus olettaa, että tutkimuksen kohde on tutkijasta riippumaton. Kvalitatiivisen strategian mukaan kohde ja tutkija ovat vuorovaikutuksessa. Layder toteaa, että sosiaaliseen toimintaan kohdistuvan tutkimuksen täytyy perustua merkitysten analyysiin. Mitä lähemmäs yksilöä ja vuorovaikutusta (situated activity) tullaan, sitä suurempi syy hänen mielestään on käyttää kvalitatiivisia menetelmiä (Layder, 1993, *New Strategies in social research*). Johtaminen, jos mikä, on ihmisten kanssa toimimista yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Tämä on suurin syy, miksi omassa tutkimuksessani päädyin kvalitatiiviseen haastattelututkimukseen metodina.

2.2 Haastattelututkimus

Haastattelun käyttö avaa tutkijalle mahdollisuuksia suunnata tutkimuksen tiedon hankintaa ja perehtyä seikkoihin, joita ei ollut tiedossa tutkimusta aloitettaessa. Haastattelututkimuksen käyttö arviointitutkimuksen empiirisenä menetelmänä on yleistä tilanteissa, joissa tutkijalla on perustietoa tutkimuksen kohteesta ja hän saattaa itsekin osallistua arviointiprosessiin. Haastattelulla voidaan myös syventää saatavilla olevia tietoja (Hirsjärvi & Hurme 2010, 35).

Haastattelut on perinteisesti jaettu kysymysten valmiuden ja sitovuuden mukaan strukturoituihin ja strukturoimattomiin haastatteluihin. Näistä on käytetty nimityksiä standardoitu ja standardoimaton. Strukturoitujen ääripäässä on lomakehaastattelu valmiine kysymyksineen ja vastausvaihtoehtoineen, jotka esitetään kaikille haastateltaville samanlaisina ja samassa järjestyksessä. Valmiiden kysymysten käytön taustalla on pyrkimys varmistaa, että haastatteli ei vaikuta haastateltavan vastauksiin omilla mielipiteillään. Strukturoitujen ja strukturoimattomien haastattelujen välimaastossa ovat puolistrukturoidut tai puolistandardoidut haastattelut, joille on luonteenomaista, että jokin haastattelun näkökohta on lyöty lukkoon, mutta ei kaikkia (Hirsjärvi & Hurme 2001, 47).

Strukturoidussa haastattelussa kysymysten muotoilu ja järjestys on kaikille sama. Tutkija voi esittää haastateltavalle vastausvaihtoehdot esim. erilaisten korttien avulla. Puolistrukturoidussa haastattelussa kysymykset ovat kaikille samat, mutta tutkija ei käytä valmiita vastausvaihtoehtoja,

Tällöin haastateltava voi vastata kysymyksiin omin sanoin. Teemahaastattelussa tutkija määrää haastattelun aihepiirit ja teemat, jotka käydään läpi eri sanamuodoin ja joustavasti haastateltavan kanssa. Teemahaastattelussa tutkija etenee haastateltavan paljastaman informaation avulla lisäkysymyksiä tekemällä ja tarkennuksia vastauksiin pyytämällä. (Eskola & Suoranta, 1996, 65). Haastattelun avulla tutkija voi selvittää ihmisten ajattelua, kokemuksia ja motivaatiota tutkittavasta ilmiöstä. Haastattelu lienee yleisin tapa kerätä laadullinen aineisto (Eskola & Suoranta, 1996, 64).

Käytän pro gradussani puolistrukturoitua metodia ja haastattelin yhteensä neljää poliisipäällikköä, jotka olivat myös laitoksensa poliisipäälliköitä edellisessä kolmiportaisessa johtamismallissa. Jo ensimmäistä haastattelua suorittaessani, tuli mieleen toive saada haastateltua myös poliisihallituksen puolelta asioihin perehtynyttä poliisijohtajaa. Haastattelukutsuuni poliisihallituksen puolelta vastattiin myönteisesti ja haastateltavalla oli myös kokemusta paikallispoliisin poliisilaitoksen johtamisesta kuin poliisin lääninjohdosta. Jo haastattelua suorittaessani huomasin moneen ihmetystä tuottaneeseen kysymykseen olevan looginen vastaus.

Ajatukseni kulku meni ytimekkäästi niin, että paikallispoliisin poliisipäälliköt osaavat verrata kolmi- ja kaksiportaisen johtamismallin hyviä ja huonoja puolia. Eli kyse on siitä, päästiinkö uudistuksen tavoitteisiin ja jos päästiin miten. Lisäksi haastattelun taustakysymyksissä kysyin haastateltavien johtamiskokemusta poliisiorganisaatiossa, kihlakunnan kokoa ennen PORA I ja kihlakunnan kokoa PORA I jälkeen. Taustakysymyksissä kysyin myös heidän koulutustaan. Lähestyin kriteerit täyttäviä haastateltavia ensin sähköpostitse kysymysrunгон muodossa. Kun sain positiivisen vastauksen, sovimme haastattelu paikan heidän virkapaikalleen ja sain myös alustavat vastaukset esittämiini kysymyksiin. Se osoittautuikin erittäin toimivaksi metodiksi, koska kirjaamisessa meni todella paljon aikaa ja esivastaukset säästivät tätä aikaa. Lähetin yhteensä viidelle kriteerit täyttäneille poliisipäällikölle sähköpostitse kysymysrunгон ja kaikki olivat halukkaita osallistumaan tutkimukseeni. Aikataulusyistä yhden päällikön haastattelu ei onnistunut. Jokainen haastatteluun pyydetty piti teemaani niin tärkeänä ja tutkimisen arvoisena, että halusivat antaa oman panoksensa.

Haastattelut onnistuivat ainakin haastattelijan näkökulmasta erittäin hyvin. Usean haastattelun jälkeen haastateltava totesi, että oli pa hyvä kerrata perusasiat. Puhuimme samaa ”johtamisen kieltä” ja haastatteluiden kesto vaihteli tunnista kahteen tuntiin. Keskiarvo haastatteluiden kestossa oli 1h 33 minuuttia. Yleensä seuraavana päivänä kirjoitin haastattelun puhtaaksi ja lähetin sen tarkastettavaksi haastateltavalle. Tämän korjatun version otin työni pohjaksi.

Olen liittänyt käyttämäni haastattelukysymykset työni liiteosioon.

2.3 Tulosjohtamisen käsitteitä

Käsitteiden määrittäminen on tärkeää, koska muuten lukija ei tiedä mitä tutkija on milläkin tarkoittanut. Tutkimuksen luettavuus, ymmärrettävyys ja mahdollinen hyödynnettävyys edellyttävät sitä, että tutkimuksen keskeisemmät käsitteet on määritelty.

Tässä kappaleessa esitellään tämän pro gradu työn kannalta keskeisimmät teoreettiset ja toiminnalliset käsitteet, jotka liittyvät johtamiseen ja tulosjohtamiseen. Ensin kuvaan tulosjohtamiseen liittyviä peruskäsitteitä ja sen jälkeen johtamiseen liittyviä. Erityisesti johtamiseen liittyviä käsitteitä on erittäin paljon, mutta olen valinnut ne, jotka vaikuttavat kolmiportaisesta organisaatiosta kaksiportaiseen organisaatioon siirryttäessä. Luettaessa laatimaani olennaisten käsitteiden määrittelyä, on hyvä huomioda, että kirjallisuudesta on löydettävissä jossain määrin eriäviä näkemyksiä käsitteiden merkityksestä.

2.3.1 Tulosjohtaminen

Valtionhallinnossa 1980-luvun lopulla käynnistyneen tulosohjausudistuksen tavoitteena oli lisätä virastojen ja laitosten toimintavapautta ja tulosvastuuta (Tulosohjaamisen käsikirja 2/2005, 15). Valtionhallinnossa on siirrytty tulosohjaukseen ja tulosjohtamiseen vaiheittain kaikilla hallinnon ajoilla. Poliisihallinnossa tulosohjauksen- ja -johtamisen toteuttaminen tapahtui virallisesti vuoden 1992 alusta. Tulosjohtaminen lisää toiminnan suunnittelun ja seurannan sekä toiminnan johtamisen merkitystä. Suunnitteluprosessissa määritellään eri aikavälin tahtotilat ja asetetaan konkreettiset tulostavoitteet ympäristömuutosten, määrärahojen ja organisaation ammatillisen pätevyyden pohjalta. Tulostavoitteiden seuranta on toinen tärkeä vaihe tulosjohtamisprosessia. Tulosjohtaminen edellyttää näiden ohjaus ja seurantajärjestelmien lisäksi johtamisen kehittämistä. Alaisten kannustaminen ja motivointi sekä avoin kommunikointi organisaation eri tasoilla kuuluvat tulosjohtamiseen (Virastojen suunnittelu ja tulosjohtaminen, 1990, 37)

Tulosohjaus on vuorovaikutteinen, sopimusajatteluun perustuva ohjausmalli. Sen toiminnallinen ydin on sopijapuolten kyvyssä löytää oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niiden saavutettavien tulosten välillä. Tulosohjauksen perusideana on, että voimavarat ja tavoitteet sekä toiminnan tehokkuus ja laatu ovat mahdollisimman hyvin tasapainossa keskenään ja että toiminnalla saadaan kustannustehokkaasti aikaan halutut vaikutukset (Tulosohjauksen käsikirja 2/2005, 9).

Porene määrittelee tulosjohtamisen seuraavasti; ”Tulosjohtaminen on hyvien tulosten saavuttamiseen tähtäävä johdon, esimiesten ja koko henkilöstön ajattelu- ja toimintatapa, joka tähtää voimavarojen kohdentamiseen tulosten kannalta olennaiseen toimintaan ja merkittäviin asioihin ja joka koko työyhteisön omaksumana mahdollistaa sovittujen tulostavoitteiden ja päämäärien saavuttamiseen sekä organisaatio- että yksilökohtaisesti (Porene, 1990, 168). Tulosohjausjärjestelmä painottaa keskusjohtoisuuden sijaan toimintojen hajauttamista paikallistasolle, desentralisointia sekä yksikköperusteista ajattelutapaa. Tärkeä on kuitenkin huomata, että myös tulosajattelu mahdollistaa tulostavoitteilla tapahtuvan keskitetyn ohjaamisen. Kyseessä on strategisen ohjauksen muoto samalla, kun operatiivista päätöksentekoa siirretään toimeenpanon yhteyteen (Lumijärvi & Salo, 1996, 11).

2.3.2 Tulosjohtamisprosessi

Tulosjohtamisprosessin vaiheet ovat tulosten määrittäminen, tilannejohtaminen ja tulosten seuranta. Organisaation toiminnan perustarkoituksen tulee perustua toiminta-ajatukseen. Toiminta-ajatuksista ilmenee miksi organisaatio on perustettu ja mikä on sen tehtävä yhteiskunnassa. Toiminta-ajatuksista johdettavat organisaation tahtotilan mukaiset tulokset tulee ilmentää määriteltävinä päämäärinä, avaintuloksina ja tavoitteina (Iskala 1994, 14).

Organisaation päämääriä ovat sen lähitulevaisuudessa, noin 3-5 vuoden aikana saavutettavat tulokset. Julkisessa hallinnossa päämäärät ovat yleensä toiminnallisia. Niiden tulisi olla tarpeeksi selkeitä, että ne ohjaisivat toteutusta ja antaisivat perustan valvonnalle.

Avaintuloksia on kolmenlaisia: liiketoiminnallisia, toiminnallisia ja tukituloksia. Liiketoiminnallisia tuloksia voidaan mitata rahallisesti tai erilaisilla kannattavuusmittareilla. Toiminnallisia tuloksia arvioidaan määrä-, laatu- ja vaikuttavuusmittareilla. Tukitulosten tehtävänä on edesauttaa liike- ja toiminnallisten avaintulosten saavuttamista. Avaintulosten tulee olla organisaation päämääriin nähden sopivia, joustavia, hyväksyttäviä ja saavutettavissa olevia ja niiden toteuttamista on kyettävä arvioimaan. Tavoitteet johdetaan organisaatio päämääristä ja niiden toteuttamisesta. Keinoista päätetään organisaation sisällä. Avaintulosten ja tavoitteiden osalta organisaatio jaetaan eri toiminnallisten tavoitteiden mukaan tulosalueisiin ja tulosityksiköihin, jotka tavoite-keino hierarkiaa noudattaen sopivat tulosneuvotteluissaan kunkin tason tuloksellisuusvaatimuksista. Tulosityksien sisällä yksikön johto täsmentää yksikön tavoitteet avaintuloksiksi ja edelleen esimiehen ja alaisen

välisissä tulokeskusteluissa sovitaan alaisen henkilökohtaisista avaintuloksista (Iskala 1994, 15).

Tilannejohtaminen yhdistää suunnittelu- ja seurantaprosessia. Tulosjohtamisen toteutusvaiheessa korostuu päivittäinen tilannejohtaminen. Sen ydin on ihmisiin ja ympäristöön vaikuttaminen siten, että suunnitelmat ja avaintulokset toteutuvat. Ihmisiin ja ympäristöön vaikuttaminen on vaikeasti ennakoitavissa ja siksi haasteellista. Hyvä tilannejohtaminen edellyttää, että johtajat ja esimiehet pystyvät analysoimaan ja ottamaan huomioon toimintaan vaikuttavat ulkoiset ja sisäiset tilannetekijät (Virkkunen 1987, 56).

Tulosten seurantaprosessin aikana arvioidaan sitä, miten avaintulokset on saavutettu. Arviointi ei saa jäädä passiiviseksi toteamiseksi vaan siihen on sisällytettävä aktiivinen, toimenpiteisiin johtavien päätelmien tekeminen. Seurannassa on otettava huomioon tulosten syntymistä ja toiminnan kehittämistä edistäneet ja haitanneet tekijät. Seuranta on siis uusien suunnitelmien perusta (Virkkunen 1987, 57).

2.3.3 Tulostavastuu

Eheään tulosohtausjärjestelmään kuuluu, että tuloksellisesta tai vähemmän tuloksellisesta toiminnasta on seurauksia tuloksetekijälle. Käytännössä ja normaalitilanteessa vastuu toteutuu keskinäisen luottamuksen ja keskustelun pohjalta. Mutta tarvitaan myös systemaattista ja riittävän tehokkaita keinoja, joilla virasto ja sen toiminnasta vastaava johto tarvittaessa saatetaan vastuuseen tulossopimuksessa tehdyistä sitoumuksista (Tulosohtauksen käsikirja 2008, 91).

Tilivelvollisuus (synonyymi tulostavastuu) tarkoittaa vastuuta lakien ja määräysten noudattamisesta taloudenhoidossa sekä vastuuta käyttää annetut voimavarat mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti ja raportoidaan niiden käytöstä ja tuloksellisuudesta (Tulosohtauksen käsikirja 2008, 121).

Kaikki virastot raportoivat sovittujen tulostavoitteiden toteutumisesta viraston tilinpäätöksessään kuuluvassa toimintakertomuksessa. Tämän lisäksi ministeriöt raportoivat koko toimialansa tuloksellisuudesta valtion tilinpäätöskertomuksessa, joka annetaan vuosittain eduskunnalle. Uudistetussa talousarviolainsäädännössä ministeriöt on velvoitettu käsittelemään jokaisen tulossopimuspartnerin tilinpäätöksen ja tuloksellisuusraportin sekä antamaan niistä julkisen kannanoton. Tilinpäätöskannanotossa ministeriön on lausuttava käsityksensä siitä, onko sovitut

tulokset saavutettu ja mihin toimiin on ryhdytty tuloksellisuuden parantamiseksi heikoksi osoittautuneessa toiminnassa (Jousitie 2007)

2.4 Johtamisen käsitteistä

2.4.1 Erikoistuminen

Rakennetekijöistä ensimmäinen - erikoistuminen ja työnjako - kuvaa välttämättömän työkokonaisuuden suunnittelua ja jakamista erilaisiksi osatehtäviksi siten, että vastuu niiden suorittamisesta voidaan antaa joko yhdelle tai useammalle ihmiselle. Työnjako on välttämätöntä seuraavista syistä; ihmiset eroavat toisistaan luonteeltaan, kyvyiltään ja taidoiltaan, jotka vaikuttavat olennaisesti heidän suorituksiinsa, samat ihmiset eivät voi olla kahdessa eri paikassa samanaikaisesti, yksi ihminen ei voi tehdä kahta asiaa samanaikaisesti, jokainen ihminen tietää ja taitaa elinaikanaan vain osan välttämättömästä (Gulick 1973, 3).

Työnjako lisää ja tehostaa tuotantoa: havainto, johon jo Adam Smith viittasi korostaessaan työnjaon hyvinvointia tuovaa vaikutusta. Jos tuotteen tekemiseksi vaadittava työ jaetaan osin ja ne annetaan eri ihmisten suoritettavaksi, tuotantoa voidaan lisätä huomattavasti. Työnjako auttaa käyttämään hyödyksi eri ihmisten osaamista ja vähentää työn suunnitteluun menevää aikaa ja kustannuksia (Gulick 1973, 3).

Erikoistumista pohdittaessa on mietittävä myös sitä, millaisia vaatimuksia eri tehtävät asettavat ihmisten tiedoille, taidoille ja kokemukselle. Kun työvoima oli kokematon ja kouluttamaton, työtehtävät oli suunniteltava mahdollisimman yksinkertaiseksi opettaa ja oppia (Robbins 1998, 478). Aikanaan ajateltiin, että ihmiset oppivat yhä paremmiksi työntekijöiksi toistamalla työsuorituksia uudelleen ja uudelleen. Ajatus työn muuttumattomasta luonteesta tuki tätä menettelyä. Asiallinen työnjako lisäsi organisaation tehokkuutta, epätyydyttävä työnjako kulutti tarpeettomasti organisaation niukkoja voimavaroja (Harisalo 2008, 72)

2.4.2 Osastojako

Osastojako tarkoittaa organisaation perustarkoituksen jakamista horisontaalisesti ja vertikaalisesti erillisiksi työnjaollisiksi kokonaisuuksiksi eli osastoiksi. Gulick tunnisti seuraavat mahdollisuudet määrittellä organisaation työnjako; perustarkoitus rakenteen määrittäjänä, prosessi rakenteen

määrittäjänä, asiakas tai materiaali rakenteen määrittäjinä, alue rakenteen määrittäjänä sekä linja- ja esikunta rakenteen määrittäjinä. Gulickin ajattelussa linja-esikuntaorganisaatio on hänen mielestään suhteellisen huonosti ymmärretty vaihtoehto. Linjaorganisaatio on vastuussa perustarkoituksen toteuttamisesta ja sitä palvelevilla osastoilla on siinä perimmäinen auktoriteetti. Esikunnalla ei ole auktoriteettia puuttua linjaorganisaation toimintaan, johon sillä on ainoastaan ideoiden auktoriteetti. Esikuntayksiköiden tehtävänä on palvella linjaa uusilla oivalluksilla ja kehittämis ehdotuksilla. Esikuntaorganisaatioiden perustehtävä on kehittäminen. Kun organisaatiolla on tietty perustarkoitus, se voi organisoida tarkoitusta tukevat välttämättömät työt omiksi yksiköikseen. Organisaatiolla on siten funktionaalinen rakenne (Gailbraith 1995, 37).

2.4.3 Komentoketjun yhtenäisyys

Organisaation auktoriteetti on väistämättä hierarkkinen. Sen mukaan jollain ihmisellä on oikeus tehdä koko organisaatiota koskevia päätöksiä, toisella ihmisellä tiettyä osastoa koskevia päätöksiä ja kolmannella ihmisellä vain omaa työtä koskevia päätöksiä. Auktoriteetti ei voi jakautua tasan kaikkien kanssa. On tärkeää ymmärtää, että auktoriteetin hierarkia tarkoittaa oikeutta päättää, mutta se ei estä ihmisiä kuuntelemasta toisiaan eikä rajoita heidän keskinäistä vuorovaikutustaan. Se ei myöskään saisi estää ihmisiä kulkemasta yli erilaisten hallinnollisten rajojen. Eri tehtävistä vastaavien ihmisten on luonnollista olla yhteydessä keskenään huolimatta siitä, että heillä on erilaiset auktoriteetin hierarkian asettamat oikeudet ja velvollisuudet (Harisalo 2008, 77).

Komentoketjun yhteisyys (unity of command) täydentää ja vahvistaa auktoriteetin hierarkiaa. Se tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että jokaisella työntekijällä on oltava vain yksi esimies, jolla on oikeus antaa hänelle ohjeita ja määräyksiä ja jolle hän raportoi työstään ja saavutuksistaan. Jos tätä periaatetta rikotaan, eri esimiehet voivat antaa työntekijöille ristiriitaisia ohjeita ja määräyksiä, joita työntekijät eivät voi samanaikaisesti täyttää. Klassinen organisaatioteoria ei hyväksynyt Taylorin puolustamaan käsitystä funktionaalisesta johtajuudesta. Komentoketjun yhtenäisyys antaa vastaukset muun muassa seuraaviin kysymyksiin, kenellä on vastuu ja päätösvalta tietyissä asioissa, kenellä on oikeus antaa määräyksiä tietyille ihmisille, kenelle ihmiset vastaavat tehtävistään, keneltä ihmisten on kysyttävä ohjeita ja neuvoja. Komentoketju yhtenäisyys tarjoaa ihmisille psykologisen perusteen hyväksyä itseensä kohdistuva hallinnollinen vallankäyttö, johon he eivät muissa olosuhteissa suostuisi välttämättä alistumaan tai mukautumaan. Esimiehellä on oikeus päättää ja määrätä. Jos jokainen voisi halutessaan kiistää häneltä tämän oikeuden, organisaation toiminta menettäisi tehokkuuttaan ja halvaantuisi lopulta. Komentoketjun yhtenäisyys auttaa

ratkomaan epäselviä ja riitautettuja tilanteita. Sen avulla on mahdollista selvittää kenellä on oikeus tehdä päätöksiä erilaisissa asioissa. Jälkikäteen sen avulla saadaan selville, ketkä päättivät ja keiden olisi pitänyt päättää asioista (Harisalo 2008, 78- 79).

2.4.4 Valvontajänne

Valvonta on olennainen osa organisaatioiden toimintaa. Klassisen teorian kannattajat pitivät sitä yhtä välttämättömänä kuin tieteellisen johdon ajattelijatkin. Valvontajänne antaa vastauksen seuraavaan kysymykseen: Kuinka monen ihmisen työtä yksittäinen johtaja voi valvoa tehokkaasti? Asian voi ilmaista myös toisin; Kuinka monen ihmisen on suotavaa raportoida yhdelle esimiehelle? Näihin kysymyksiin annettavat vastaukset määrittävät organisaation hierarkkisuuden astetta. Keskeinen kysymys valvontajänteen määrittämisessä on päättää sen pituudesta tai lyhyydestä. Yleisesti ajatellaan, että organisaation toimintaa voidaan tehostaa valvontajännettä kasvattamalla (Robbins 1998, 483).

2.4.5 Keskitetty ja hajautettu rakenne

Organisaation rakenne määrittää sen, kenellä on oikeus tehdä päätöksiä eri asioista organisaatiossa. Päätöksenteko on sitä keskitetypmää, mitä ylemmällä tasolla asioista päätetään. Vastaavasti sen on sitä hajautetumpaa, mitä alemmalla tasolla eri asioista organisaatiossa voidaan päättää. Keskityksen ja hajautuksen periaatteeseen ei ole mahdollista antaa suoraviivaisia ohjeita eikä periaatteita. Organisaation kohtaamat haasteet ja ongelmat, sen toimintaympäristön olosuhteet ja avautumat mahdollisuudet määrittävät päätöksenteon keskitystä ja hajautusta. Klassisen teorian ajattelijat puhuivat poikkeussäännöistä (exception principle), jonka avulla he ottivat kantaa keskitykseen ja hajautukseen. Sen mukaan toistuvat ja rutiininomaiset tehtävät oli kannattavaa hajauttaa organisaatiossa niin alas kuin mahdollista. Vastaavasti uudet ongelmat ja tehtävät, joiden ratkaisuihin saattoi olla vaikutusta organisaation tulevalle toiminnalle, oli puolestaan keskitettävä niiden ihmisten hoidettavaksi, joilla oli siihen aikaa ja voimavaroja. Ongelma tässä poikkeussäännössä on se, että se kertoo kuinka erilaiset asiat on hoidettava, mutta ei anna kriteereitä tunnistaa niitä (Harisalo 2008, s 80).

Keskitystä ja hajautusta ei tulisi pitää absoluuttisina käsitteinä, vaan pikemminkin kahden jatkumon ääripäänä. Neuvostoliiton talous ei ollut keskitetty, vaan ainoastaan keskitetympi kuin kapitalistinen talous. Tulosityksikköyrittäminen ei ole hajautettu, vaan ainoastaan hajautetumpi kuin jotkut yritykset, joissa on funktionaalinen rakenne (Mintzberg 1983, 98).

2.4.6. Vertikaalinen ja horisontaalinen hierarkia

Hierarkia tarkoittaa Suomen kielessä ”arvoasteikkoa”, ”arvojärjestystä” ja ”porrastusta”. Hierarkkinen on ”hierarkiaan perustuva”, ”arvojärjestystä noudattava” ja ”porrasteinen” (Kielitoimiston sanakirja, 2006,244).

Koko hallintojärjestelmän ja yksittäisen organisaation rakenteen perustana on työnjaon lisäksi hierarkia, joka määrittää eri yksiköiden keskinäisen järjestyksen sekä ohjaus- ja valtasuhteet. Hierarkkiselle rakenteelle on tyypillistä, että se mahdollistaa koordinaation (Kiviniemi, 2000, 21). Kun tarkastellaan keskittämistä ja hajauttamista, tarkastellaan ainoastaan päätöksentekovaltaa organisaatiossa. Kun kaikki päätöksentekovalta keskittyy yhteen paikkaan – ääritapauksessa yhdelle ihmiselle – kutsumme rakennetta keskitetyksi. Mikäli valtaa on jaettu monille ihmisille, kutsutaan rakennetta hajautetuksi. Keskittäminen on tiukin keino koordinoida päätöksentekoa organisaatiossa. Kun päätökset tekee yksi ihminen, yksissä aivoissa, ja ne toteutetaan sitten suoran ohjauksen avulla. Rakenteiden keskittämiseksi on annettu monia syitä, mutta tunnetun vallanhimon lisäksi suurin osa niistä liittyy koordinoimisen tarpeeseen. Miksi organisaatio (pätöksenteko) sitten pitäisi hajauttaa? Yksinkertaisesti siksi, että sen kaikkia päätöksiä ei voida ymmärtää yhdessä keskuksessa, yksissä aivoissa. Joskus tarvittavia tietoja ei saada toimitetuksi tuohon keskukseseen. Ehkä liian suuri osa tiedoista on epämääräisiä, vaikeasti ymmärrettäviä. Joskus informaatiota voidaan lähettää yhteen keskukseseen, mutta sitä ei ymmärretä siellä. Suuren yhtiön pääjohtaja vaikka ymmärtäisi kaiken, jokaisesta asiasta jos kirjoitettaisiin raportti, hänellä ei ole aikaa lukea niitä kaikkia. Ehkä yleisin organisaatiosuunnittelun vire on päätöksenteon keskittäminen tällaisista rajoituksista huolimatta. Huippujohtajat, joilla on valta suunnitella organisaation rakenne, näkevät alapuolellaan tehtävän virheitä ja uskovat selviytyvänsä itse paremmin, joko siksi että uskoivat olevansa etevämpiä kuin alaisensa tai koska luulevat voivansa helpommin koordinoida päätöksiä. Valitettavasti tämä monimutkaisissa olosuhteissa johtaa väistämättä ”tiedon ylikuormitukseen”. Mitä enemmän informaatiota aivot yrittävät vastaanottaa, sitä vähemmän ne itse asiassa kykenevät omaksumaan. Hierarkian alapäässä toimivat ihmiset, joilla on tarpeelliset tiedot, joutuvat jättämään asiat ylimmän johdon päätettäväksi, vaikka sillä ei ole käsitystä todellisesta tilanteesta. Toinen edelliseen liittyvä hajautuksen syy on se, että sen ansiosta organisaatio pystyy reagoimaan nopeasti paikallisiin olosuhteisiin. Viimeinen hajautuksen syy on se, että se kohottaa motivaatiota. Luovat ja älykkäät ihmiset tarvitsevat paljon toimintavapautta. Organisaatio voi houkutella sellaisia ihmisiä palvelukseensa ja pitää heidät sekä käyttää hyväkseen heidän aloitekykyään vain, jos antaa heille huomattavan laajan päätöksentekovalan. Tällainen motivaatio on ratkaiseva tärkeä ammattitaitoa edellyttävissä tehtävissä ja koska ne ovat monimutkaisia tehtäviä, ammatillisella organisaatiolla on

kaksi hyvää syytä hajauttaa. Motivaatio on myös avain asemassa useimmissa johtotehtävissä, joten jonkin verran on aina syytä hajauttaa alaspäin keskilinjaa (Mintzberg 1983, 95- 97).

Nykypäivänä on tiedon tulva niin valtaisa, että monen viraston esikuntaan on perustettu analyysitoiminto, jotta saadaan suuresta tietomassasta oikea tieto päätöksenteon pohjaksi. Vertikaalisessa hajautuksessa on kysymys päätöksentekovallan delegoinnista alaispäin valtaketjua, strategisesta huipuista keskilinjalle. Painopiste on muodollisessa vallassa - tehdä valintoja ja antaa niille valtuutus – eikä epävirallisessa vallassa, joka liittyy neuvojen kysymiseen ja toteutukseen. (Mintzberg 1983, 101). Vertikaalisessa hajautuksessa on siis kysymys vallan delegoinnista alaispäin valtaketjua siten kuin ylimmät johtajat haluavat.

Horisontaalinen hajautus tarkoittaa sitä, että valtaa siirretään johdosta muulle henkilöstölle (tai tarkemmin sanoen linjajohtajalta esikuntajohtajille, suunnittelijoille, tukiasiantuntijoille ja operatiivisen työn tekijöille).

Keskitys ja hajautus kuvaavat päätöksenteon keskityksen tai hajautuksen astetta organisaatiossa. Organisaatioiden on päätettävä siitä, missä asioissa se keskittää ja missä hajauttaa päätöksentekoaan. Organisaatiot eivät ole koskaan joko täysin keskitettyjä tai hajautettuja. Ne keksittävät ja hajauttavat samoja ja erilaisia asioita. Näitä koskeva päätöksenteko riippuu olosuhteiden luomista mahdollisuuksista, haasteista ja ongelmista. Koska monet erilaiset tekijät vaikuttavat organisaation tarpeeseen joko keskittää tai hajauttaa päätöksentekoa, sen on seurattava jatkuvasti näiden vaatimusten suhdetta ulkoisiin ja sisäisiin haasteisiin. Esimerkiksi muutoksen ja epävarmuuden lisääntyminen voivat edellyttää päätöksenteon hajauttamista. Vastaavasti selviytyäkseen uhkista ja kriiseistä organisaation voi olla kannattavaa keskittää päätöksentekoa. Myös organisaation omaksumat teknologiset ratkaisut vaikuttavat päätöksenteon keskittämisen asteeseen (Harisalo 2008, 23- 24).

3 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Kreikan kielen sana ”theoria” tarkoittaa muun muassa katsomista, tarkastelua ja näkemystä. Tieteellisessä tutkimuksessa Hanna Vilkan mukaan uusi tieto tuotetaan teorian avulla. Edelleen hänen mukaan tutkimusaiheesta riippuen voidaan tutkimuksen teoreettinen perusta muodostaa monella tavalla. Vilkan mielestä tärkeintä on, että lähestymistapa tutkimuksessa on tarkoituksen mukainen perustellusti valittu ja käytetty eikä tutkimus perustu mielipiteisiin (Vilka 2005, 24). Teoreettinen viitekehys tulee olla sopusoinnussa tutkimuksen metodin ja kerättävän aineiston kanssa. Tämä aiheuttaa sen, että tutkijan tulee ymmärtää, mikä metodi sopii parhaiten suoritettavaan tutkimukseen ja mitä aineistoa tulee hankkia. Tutkimuksen viitekehys saattaa tematisoida aineistoa siten, että tutkimuksessa voidaan määritellä useita keskenään rinnasteisia ja vertailukelpoisia havaintoyksiköitä. Toiseksi tutkimuksen teoreettinen viitekehys kuuluu tutkimuksen keskeisten käsitteiden esittely, luokittelu ja määrittely. Käsitteet ovat tutkijan työkaluja, joiden avulla tehdään tutkimusta ja esitetään tutkimustuloksia (Hirsjärvi & Remes & Sajavaara, 2003, 136- 147).

3.1 Klassinen organisaatioteoria

Henri Fayol (1841- 1925) oli ranskalainen teollisuusmies, joka tunnetaan erityisesti johtamisen prosessiajattelusta. Fayol jakoi johtamisen kolmeen osa-alueeseen eli suunnitteluun, toimeenpanoon ja valvontaan. Fayolin näkemyksen mukaan kaikki organisaatiot vaativat toimiakseen suunnittelua, organisointia, koordinoitua ja valvontaa. Henri Fayol julkaisi vuonna 1916 oman teoriansa organisaatioista kirjassaan *Administration Industrielle et Generale*. Klassisen organisaatioteorian kehittäjät kohdistivat huomionsa organisaation rakenteeseen ja niihin hallinnollisiin funktioihin, joiden avulla tuotannollinen työ voitiin suorittaa mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksen mukaisesti. Organisaation rakenne ja hallinnolliset funktiot edustavat teorian ydintä (Massie 1965, 388).

Jokaisella organisaatiolla on oma rakenteensa, joka on johdettu sen perustarkoituksesta ja tavoitteista. Rakenne määrittää organisaation tehtävät ja antaa sille ominaismuodon. Rakenne kuvaa auktoriteetin- vallan ja vastuun – jakautumisen. Tämän problematiikan laaja-alaisuutta ja merkitystä tieteellisen liikkeenjohdon Taylor ei täysin oivaltanut (Lee 1973, 175).

Rakenne tekee organisaation, sillä organisaatiota ei ole ilman rakennetta. Rakenne kertoo myös paljon päätöksenteon rakenteista ja johtamisesta. Rakenne on eloton ilman hallinnollisia prosesseja. Klassisen teorian oivallus oli se, että tehokas tuotanto on mahdollista vasta erilaisten hallinnollisten prosessien- käytäntöjen- avulla. Prosessit ovat hallinnollisia tehtäviä ja velvollisuuksia. Ne muuttavat organisaation toiminnaksi. Tuotantoa on kehitettävä, ohjattava ja valvottava. Eri tehtävissä ja tasoilla olevien ihmisten yhteistyötä on edistettävä. Henkilökuntaa on palkattava ja koulutettava. Koko organisaatiota on johdettava (Harisalo 2008, 69).

Mitzbergin käsitys on, että yksinkertaisessa rakenteessa on keskeisenä osana on strateginen huippu ja tärkein koordinoitimekanismi on suora ohjaus. Sen suunnitteluparametreissa yksikköko on suuri ja hajautus on keskitettyä. tukihenkilöstön määrä on pieni ja määräysketju tärkeä organisaation huipulta alaspäin. Toiminnan strategisena huippuna toimii kaikki hallinnolliset työt ja operatiivista rakenteen ydintä kuvaa epämuodollinen työ, jossa on vähän toiminnan vapautta. Päätöksenteon kulku toimii ylhäältä alaspäin. ympäristö on yksinkertainen ja dynaaminen, joskus jopa vihamielinen. Yksinkertaisen organisaatorakenteen valta on ylimmillä johtohenkilöillä. Ammatillisbyrokratiassa organisaation keskeinen osa on operatiivinen ydin. Tärkeimpänä koordinaatiomekanismina toimii taitojen standardointi. Suunnitteluparametrien yksikköko on rakenteen alaosassa suuri, mutta yläosassa pieni. Hajautus on sekä vertikaalista, että horisontaalista. Toiminnan strategiseen huippuun kuuluu ulkopuolisten suhteiden hoito ja konfliktien ratkaiseminen. Toiminnan operatiiviseen ytimeen kuuluu ammattitaitoa edellyttävä standardoitu työ ja suuri yksilöllinen autonomia. Tukihenkilöstön rooli on tukea ammatillaisia. Päätöksenteko kulkee alhaalta ylöspäin. Ympäristö on ammatillisbyrokratiassa mutkikas ja vakaa. Vallasta voidaan kuvata, että se on ammatillisilla ja sitä voidaan kuvata myös muodikkaaksi (Mitzberg 1990, 274).

Rakenteen ja prosessien tarkoituksena oli tehdä organisaatiosta mahdollisimman tehokkaita. Tehokkuuden tavoittelu perustui seuraaville oletuksille organisaatioiden toiminnasta. Työnjako – erikoistuminen - lisää organisaation tehokkuutta. Hierarkkisesti organisoitu osastojako lisää organisaatioiden tehokkuutta. Komentoketjun yhtenäisyys, jossa jokaisella työntekijällä on vain yksi esimies, lisää organisaation tehokkuutta (Golembiewski 1969, 102).

Tämä kuitenkin tarkoittaa, että esimies menettää mahdollisuutensa olla henkilökohtaisesti tekemisissä alaisten kanssa. Mitä lähempänä valvontajänne on viittä tai kuutta alaista, sitä todennäköisemmin esimiehet voivat olla heidän kanssaan henkilökohtaisessa vuorovaikutuksessa. Valvontajänteen kasvu voi siis vaikeuttaa valvonnan tehokkuutta. Omakohtainen kokemus lähiesimiehen etäisyydestä on seuraavanlainen. Hänen virkapaikkansa oli eri paikkakunnalla kuin

missä itse tein töitä. Vaikka olimme sähköpostilla ja puhelimitse lähes päivittäin yhteydessä, koin johtamisen todella etäiseksi. Kolmen kuukauden aikana näimme kasvotusten noin viisi kertaa. Kuvaavaa lähiesimiehen etäisestä suhteesta oli se, että tavatessamme joka kerta käteltiin.

3.2 Tulosjohtamisen teoriaperusta

Tulosohjausmalli näyttäisi ”koulukunta” tasolla rakentuvan teoriaperustana erityisesti käytännön liikkeenjohdon suuntauksen eli ns. managerismin ideoille. Tulosjohtamisessa korostuvat johtamisen prosessimaisuus, tavoiterationaalisuus, johdon esikuvallisuus motivoinnissa ja johdon sitoutuminen sekä informaatio- ja palautejärjestelmien tärkeys. Tältä osin tulosjohtamisen teoriaperusta yhdentyy pitkälti tavoitejohtamisoppiin ja ns. druckerilaisuuteen (Drucker 1969).

Tulosjohtamisen on saanut vaikutteita lisäksi johtamisen kontingenssiteoriasta korostaessaan päivittäisjohtamistavoissa tilanne- ja ympäristösidonnaisuutta eli ei ole olemassa yhtä universaalia tapaa saada tuloksellista työskentelyä. Niin ikään tulosjohtamiseen sisältyy piirteitä sekä ihmissuhdejattelusta (tulossopimukset ja kumppanuus, tuloskeskustelut, avonaisuuden ja tulospiirien kostaminen sekä kokohenkilöstön mukaan saanti) että 1900-luvun alun tieteellisen liikkeenjohdon opeista (tuloksellisuuspalkkioiden käyttöönotto ja palkkauksen sitominen suoritustilanteeseen, tuluskulttuuri) (Taylor, 1911).

Päivittäisjohtamisessa tulosjohtaminen nojautuu ns. tilannesopeutusajatteluun. Tuottavan työskentelyn ylläpito tapahtuu sitouttamalla henkilöstöä tavoitteisiin, luomalla henkilökunnan osallistumiselle areenoja, tulospalkkioiden avulla sekä näiden erilaisilla kombinaatioilla. Tulosjohtamisen ihmiskuvana on moderni ihmiskäsitys (Hersey & Blanchard 1976), jossa yksilöllinen motivaatio sekä työyhteisön kypsyyden pyritään ottamaan huomioon motivaatiotilanteessa.

Tulosjohtaja tähtää omalla esimerkillään tuluskulttuurin omaksumiseen eli tuloshakuisen ajattelutavan levittämiseen yksikössään sekä vuorovaikutuksen avonaistamiseen. Huomio siirretään tekemisestä tuloksiin. Pyritään avoimeen työilmapiiriin ja kaksisuuntaisen viestinnän lisääntymiseen työpaikalla (Lumijärvi, 1989, 164- 169).

Valvonta henkisyttä vähennetään samalla, kun työntekijöiden omaa vastuuta korostetaan. Tulosjohtamisen arki ilmentyy päivittäisjohtamisessa, jossa esimiehet pyrkivät käytössään olevien

resurssien avulla ja henkilöstöään ohjaten luomaan edellytykset ja antamaan tuen tulostavoitteisiin pääsyle (Lumijärvi 1996, 20- 21).

Kuten huomataan, teoreettinen perusta näyttää hajanaiselta ja monesta eri koulukunnasta vaikutteita saaneelta. Vielä kun tulosjohtaminen tuodaan julkisen organisaation toimintaympäristöön, jossa ei ole helposti tuotettavia ja mitattavia asioita, teoreettinen perustaa ei ole helppoa vain yhdestä näkökulmasta löytää.

3.3 Tulosohjausprosessista yleisesti ja lainsäädännöllisestä taustasta

Valtionhallinnossa tulosohjauksella tarkoitetaan niitä päätöksenteko-, koordinointi- ja sopimisprosesseja, joilla valtioneuvosto, ministeriöt sekä virastojen ja laitosten johto pyrkivät varmistamaan, että valtionhallinto kokonaisuudessaan toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti eduskunnan ja valtioneuvoston tavoitteita. Tulosohjaus on sopimukseen perustuva ohjausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välillä (Myrsky 2010, 52).

Perustuslain 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Eduskunta käyttää valtiontaloudellista päätösvaltaa päättämällä varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvion. Valtiontaloudellista päätösvaltaa eduskunta käyttää myös säätämällä valtiontaloutta koskevan lainsäädännön ja siinä erityisesti säätämällä lakeja, jotka aiheuttavat valtiolle menoja sekä säätämällä veroista lailla. Eduskunnan tehtävänä on myös valvoa valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Eduskunnan valvontatehtävän toteuttamiseksi hallitus on eduskunnalle tilivelvollinen. Perustuslain 46 §:n 1 momentissa säädetään, että hallituksen tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus toiminnastaan sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Valtion tilinpäätös ja valtion tilinpäätösasiakirja eivät ole perustuslaissa eduskunnalle toimitettavaksi säädettyjä valtiopäiväasiakirjoja. Valtion tilinpäätöksestä säädetään tarkemmin valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988, jäljempänä talousarviolaki) ja valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (1243/1992, jäljempänä talousarvioasetus). Valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen valvontaa varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta. Perustuslain mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton

valtiontalouden tarkastusvirasto. Viraston tehtävänä on tarkastaa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista. (VM, Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti 2012, 49)

Tulosohjauksen keskeisin asiakirja on valtion talousarvio. Talousarviossa päätetään poliisitoimen määrärahoista. Perusteluna määrärahoille talousarvion selvitysosiossa esitellään alustavat tulostavoitteet, joita ovat valtioneuvoston asettamat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ja sisäasiainministeriön asettamat alustavat toiminnalliset tulostavoitteet. Talousarvion tavoitteiden pohjalta sisäasiainministeriön kansliapäällikkö neuvottelee ministeriön poliisiosaston päällikön kanssa tulossopimuksen. Talousarvio ohjaa myös poliisiosaston ja Poliisihallituksen välistä neuvottelua, jossa laaditaan myös tulossopimus. Talousarviovuoden suunnittelun rinnalla toteutetaan pitkän aikavälin tulossuunnittelua. Suunnitteluprosessiin kuuluvat valtiontalouden kehysmenettely ja toiminta- ja taloussuunnittelu. Näiden taustalla vaikuttavat hallitusohjelma, sen strateginen toimeenpanosuunnitelma, valtion tuottavuusohjelma (jonka korvaa tuloksellisuus- ja vaikuttavuusohjelma), sisäasiainministeriön strategia ja useat poikkihallinnolliset ohjelmat, joista tärkeimpiä poliisihallinnon näkökulmasta ovat talousrikollisuuden torjuntaohjelma ja terrorismin torjuntaohjelma (SM, Poliisin tulosohjauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen, loppuraportti 2012, 17).

Tulosohjauksesta ei ole säädetty erillislakia, vaan tulosohjausta koskevat säännökset ovat sisällytetty useampaan eri säädökseen. Tärkeimmät säädökset ovat perustuslain (731/1999) ohella valtion talousarviosta annettu laki (423/1988) ja asetus (1243/1992). Lisäksi on myös erinäisiä valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin ja ministeriöiden omille hallinnonaloilleen antamia määräyksiä, ohjeita ja suosituksia.

Toiminta- ja taloussuunnittelusta säädetään talousarviolaissa ja -asetuksessa.

Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa toiminnan vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä (Talousarviolaki 12 §).

Toiminta- ja taloussuunnittelun tarkoituksena on: 1) tukea toiminnan ja talouden tuloksellisuutta; 2) antaa perusteita valtiontalouden kehysten ja valtion vuotuisen talousarvion laadinnalle; 3) antaa perusteita vaikuttamiselle ministeriöiden toimialoilla sekä virastojen ja laitosten johtamiselle ja ohjaukselle kuin tulostavoitteiden asettamiselle (Talousarvioasetus 8 §).

Monivuotinen toiminta- ja taloussuunnittelu sisältää valtiohallinnon toiminnan ja talouden suunnittelun lisäksi hallinnonalojen sekä virastojen ja laitosten toiminta- ja taloussuunnittelun. Toiminta- ja taloussuunnittelussa otetaan huomioon tulevaisuutta koskevien tavoitteiden lisäksi toteutum tiedot ja tilinpäätöstiedot sekä niitä koskevat analyysit samoin kuin määrääjoin tehdyt vaikutusten ja tuloksellisuuden kehityksen arvioinnit. Toiminta- ja taloussuunnittelun tuloksena virasto ja laitos laatii toiminta- ja taloussuunnitelmansa, jonka se toimittaa ministeriölle sen mukaan kuin ministeriö määrää. Ministeriö laatii vuosittain hallinnonalansa toiminta- ja taloussuunnitelman pitäen lähtökohtanaan toiminta- ja taloussuunnittelun suunnittelukautta koskevia valtioneuvoston hyväksymiä valtion taloutta ja toimintapolitiikkaa koskevia linjauksia ja ottaen huomioon 3 momentissa tarkoitetut virastojen ja laitosten suunnitelmat. Ministeriö toimittaa hallinnonalansa toiminta- ja taloussuunnitelman valtiovarainministeriölle (Talousarvioasetus 9 §).

Poliisin toimintamenomääräraha kuten valtaosa valtion talousarvion toimintamenomäärärahoista on niin sanottuja siirtomäärärahoja. Perustuslain 85 § mukaan siirtomäärärahaa ei saa ylittää. Vuosittaisten menotarpeiden vaihteluiden tasaamiseen tai pysyvien lisämäärärahatarpeiden hallitsemiseen virastolla on kaksi keinoa. Ensinnäkin, vaikka siirtomäärärahaa ei saa ylittää, sen saa siirtää käytettäväksi enimmillään varainhoitovuotta seuraavan kahden vuoden aikana (Talousarviolaki 7.3 §).

Eri varainhoitovuosien siirtyvät erät muodostuvat varsin pysyvän puskurin, jonka koko virastoittaan ja vuosittain vaihtelee muutamista prosenteista jopa 20 prosenttiin budjetista. Toinen keino määrärahavajeen tasapainottamiseen on valtion talousarvoprosessin kautta haettava lisämääräraha. Lisäys voi olla varsinaisessa talousarviokäsittelyssä eduskunnan tekemä lisäys tai varainhoitovuoden aikana hallituksen esittämä lisäbudjetti tai eduskunnan lisäys lisäbudjettiin (SM, Poliisin tulohajauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen, loppuraportti, 26).

3.4 Ohjaus poliisihallinnossa

Julkishallinnolta odotetaan parempaa palvelua ja tehokasta toimintaa. Julkisten palvelujen tulee olla helposti saatavissa ja korkealuokkaisia. Palveluvalikoiman tulee yhteiskunnan muuttuessaakin vastata kansalaisten tarpeita. Näitä uudistuksia ei voida toteuttaa kasvattamalla julkisia menoja. Koska verotusta ei voida lisätä, voimavarojen käyttöä on tehostettava. Vastauksena haasteisiin virastojen toimintaan ja sen ohjaukseen tuodaan tulosajattelu. Valtiovarainministeriö käynnisti vuonna 1988 laajan uudistustyön, jonka tavoitteena on luoda virastoille ja laitoksille entistä

paremmat edellytykset parantaa palvelujaan ja toimintansa tuottavuutta (Tulosohjauksen käsikirja 2005, 15- 16).

Nykyisen koko poliisitoiminnan kattavan tulosohjausjärjestelmän käyttöönotto on edellyttänyt valtion talousarvioprosessin ja kirjanpidon uusiutumisen lisäksi muutoksia myös poliisin omissa toimintatavoissa ja rakenteissa. Poliisi on kehittänyt määrätietoisesti suunnitteluvälineitä muun muassa ottamalla käyttöön työnajan seurantaan perustuvan kustannuslaskennan ja rakentamalla joukon erilaisia tulosindikaattoreita (SM, Poliisin tulosohjauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen, loppuraportti, 13).

Poliisin toiminnan ohjausjärjestelmä on valtionhallinnolle tyypillinen. Se on syntynyt pitkän ajan kehityksen tuloksena. Ohjausketju kulkee eduskunnasta, valtioneuvoston ja sisäasiainministeriön kautta Poliisihallitukseen ja edelleen alaiseen hallintoon. Eduskunnalla ja valtioneuvostolla on selkeä tulosohjaajan rooli ja lähtökohdat eduskunnan, valtioneuvoston ja ministeriön tehtäville määritellään peruslaissa, laissa valtioneuvostosta ja valtioneuvoston ohjesäännössä.

Talousarvioprosessissa eduskunta myöntää määrärahan yhtenä summana (varsinaisesti eduskunta myöntää määrärahan kolmelle momentille) ja valtioneuvosto asettaa yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet sen käytölle. Tulosohjauksen näkökulmasta eduskunnan hyväksymät poliisitoimintaa säätelevät lait voidaan nähdä eräänlaisiksi sitoviksi toiminnallisiksi vähimmäistavoitteiksi. Poliisin hallintorakenteen uudistuksien (PORA II) jälkeen tulosohjauksen rajapinta on asettunut ohjauksesta vastaavan sisäasiainministeriön ja operatiivisesta toiminnasta vastaavan Poliisihallituksen väliin. Ministeriö toimii pääsääntöisesti, mutta ei yksinomaan, tulosohjaajan roolissa. Talousarviolain mukaisesti sisäasiainministeriö asettaa poliisia koskevat toiminnalliset tavoitteet, joiden avulla eduskunnan ja valtioneuvoston yhteiskunnalliset tavoitteet voidaan saavuttaa. Tulosohjausta toteutetaan poliisihallinnon sisällä ja Poliisihallituksen ja alaisten yksiköiden välillä. Tämän linjaorganisaation lisäksi poliisitoiminnan eri osa-alueita ohjataan tulosalueittain. Tulosalueiden, joita ovat valvonta- ja hälytystoiminta, rikostorjunta, lupahallinto, kansainvälinen toiminta ja yhteiset palvelut, johto toimii Poliisihallituksessa. Tulosaluetasoinen ohjaus kohdistuu matriisimaisesti tulosalueen mukaisiin toimintoihin kaikissa alaisissa yksiköissä. Resurssien jako ja poliisihallinnon sisäinen tulosohjaus toteutetaan linjaorganisaation mukaisesti. Koko poliisitoimen ohjauksessa tulosalueilla on kuitenkin tärkeä merkitys, sillä tulosaluerakennetta noudatetaan talousarviossa, toiminta- ja taloussuunnitelmissa sekä ministeriön ja Poliisihallituksen välisessä tulossopimuksessa. (SM, Poliisin tulosohjauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen, loppuraportti 2012, 14- 15).

Poliisihallinto on kehittänyt systemaattisesti resurssienjakoa poliisiyksiköille. Muun muassa alueellisten erojen tasaamiseksi Poliisihallitus on kehittänyt ja ottanut käyttöön ns. paikallispoliisiin resurssimallin. Se on määrärahanjaon laskentakaava alueellisille poliisilaitoksille. Jakomallin keskeinen menetelmä on poliisimiesten henkilötyövuosimäärän määrittäminen poliisilaitoksille jakomallilla, joka perustuu poliisilaitoksen toiminta-alueen väestöön, pinta-alaan ja poliisipalveluiden kysyntään. Mallia ei toteuteta suoraviivaisesti vaan määrärahajaossa huomioidaan muitakin tekijöitä ja alueellisia erityispiirteitä. Myös valtakunnallisille yksiköille on laadittu oma resurssijakomalli. Resurssijakomallilla on pyritty läpinäkyvään määrärahajakoon, jossa tehottomuutta ei palkita vaan pikemminkin kaikille yksiköille annetaan sama kysynnästä riippuva tehokkuustavoite. Tavoitteena on, että mallin avulla alueelliset resursointierot pienenevät. Tulossopimusneuvotteluissa kunkin yli- tai aliresursointia pyritään tasaamaan. Resurssinjakomalli on lisännyt määrärahan ja henkilötyövuosien jakamisen läpinäkyvyyttä ja oikeudenmukaisuutta, mutta poliisiyksiköiden näkökulmasta ei kaikilta osin riittävästi (Aaltomaa 2012, 24- 25).

3.5 Aikaisempia kansainvälisiä poliisihallinnon organisaatiotutkimuksia

Baylay (1998) on tutkimuksessaan havainnut, että Yhdysvalloissa poliisiin rekrytoituu yhä paremmin koulutettuja henkilöitä, joiden motivaatiota voidaan ylläpitää vaativimmilla tehtävillä ja urakehityksellä. Tässä tutkimuksessa on havaittu osaamisen ja johtamisen merkityksen vaikutukset tuloksellisuuteen. Lisäksi yhä tärkeämmäksi tekijäksi tuloksellisuuden tavoittelussa on muodostumassa tieteellisen tutkimuksen lisäksi sidosryhmäyhteistyö.

Jones (2008) on tutkinut Yhdysvalloissa poliisiorganisaatioiden rakenteita ja rakenteista aiheutuvia ongelmia päätöksentekoon, toimintaan sekä taloudellisiin kustannuksiin. Jonesin mukaan poliisin organisaatorakenne on järjestelmä, jolla organisaatio kohdentaa resursseja. Lisäksi se on väline, jonka avulla tehtävät suoritetaan. Jonesin mukaan organisaatorakenne vaikuttaa merkittävästi tehtävästä suoriutumiseen ja järjestelmän toimivuuteen sekä organisaation kustannuksiin.

Perry (2010) on tutkinut Yhdysvalloissa poliisiorganisaatioon liittyvää byrokratiaa ja jäykkyyttä. Tutkimuksessaan hän on paneutunut poliisiorganisaatioiden avainhenkilöiden koulutusvaatimuksiin ja erityisesti johtajakoulutukseen. Perryn mukaan johtajuudella voidaan vaikuttaa organisaation byrokratian tasoon, eettiseen ja operatiiviseen toimintaan sekä talouden hoitoon. Johtajuudella voidaan vaikuttaa myös toimintakulttuurin muutokseen ja henkilöstön motivointiin. Perryn mukaan toimintojen hajauttaminen, sidosryhmäyhteistyö ja kansalaisten kuunteleminen ovat

tuloksellisuuden kannalta hyvin merkityksellistä.

3.6 Poliisin tulosjohtamista koskevat aikaisemmat tutkimukset Suomessa

Mauno Iskala tutki vuonna 1994 Tampereen yliopiston hallintotieteen laitokselle tekemässään pro gradussaan tulosjohtamista poliisihallinnossa.

Iskalan tutkimuksessa evaluoidaan tulosjohtamisen soveltumista ja soveltamista poliisihallintoon henkilöstön näkökulmasta. Poliisihallinnossa siirryttiin vuoden 1992 alussa tulosohjaukseen ja -johtamiseen. Tutkimuksen keskeisenä toimintaympäristönä on poliisipiiri, jossa varsinainen tulosjohtamisprosessi tapahtuu. Tutkimusongelmana hänellä oli tulosjohtamisen soveltamisen lisäksi se, miten käytännön poliisitoiminnassa sitä sovelletaan. Tutkimustuloksena hän toteaa tulosjohtamisen parantaneen poliisin johtamiskäytäntöjä. Poliisin työlle asetetut tavoitteet ovat selkiytyneet ja keskittyminen avaintuloksiin on parantanut toiminnan laatua ja vaikuttavuutta, mikä on osaltaan kohottanut myös henkilöstön työmotivaatiota. Sen sijaan henkilöstön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin ei olla tyytyväisiä. Alipäällystö suhtautui erityisen kriittisesti koko tulosjohtamiseen. Muutokset poliisin organisaatiokulttuurissa ovat havaittavissa selkeimmin näkyvällä artefaktien tasolla, mikä ilmenee poliisin tehokkuuden ja uuden teknologian, mm ATK:n ja tietojärjestelmien käytön korostamisena.

Juha Järvelin tutki vuonna 2008 Tampereen yliopiston johtamistieteiden laitokselle tekemässään pro gradussa tulosohjausta poliisissa, voiko poliisitonta mitata?

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, paljonko erilaisia tunnuslukuja/ mittareita poliisin toiminnan mittaamiseen on vuonna 2006 Länsi-Suomen läänin alueella käytetty. Arvioimalla tulosseurantaraportit selvitettiin sitä kuinka poliisilaitokset raportoivat tuloksistaan sekä se kuinka tulosohjauksen seuranta Länsi-Suomen läänin alueella toimii.

Tutkimuksessa kävi ilmi, että Länsi-Suomen läänin poliisilaitokset käyttivät poliisitoiminnan seuraamiseen 288 erilaista tunnuslukua/ mittaria. Poliisilaitosten välillä oli myös eroja siten, että poliisilaitos, jossa oli eniten tunnuslukuja/ mittaria, niitä oli 70 erilaista ja jossa vähiten, niitä oli 18 erilaista. Tunnuslukujen/ mittareiden lukumäärän perusteella voidaan väittää, että poliisitointa voi mitata. Niiden laatuun tuli kiinnittää tosin enemmän huomiota. Poliisilaitosten vapautta valita tunnuslukuja/ mittareita pitäisi rajoittaa. Tunnuslukujen yleisin lähde on poliisin tulostietojärjestelmä. Tutkimuksessa kävi kuitenkin ilmi, että yhä vielä lähteenä käytetään usein yksiköiden omaa kirjanpitoa. Manuaalisesta kirjanpidosta tulisi päästä eroon. Tulosseuranta raportit olivat suppeita. Tutkimuksen mukaan tulosseuranta on osa-alue, johon poliisin tulosohjauksessa tuli

kiinnittää enemmän huomiota. Tulosseurantaa tulisi kehittää siten, että kaikki poliisin toiminnan kannalta vaikuttavat seikat saataisiin sähköisistä tulossopimuksista.

Anssi Murto tutki vuonna 2009 Tampereen yliopiston johtamistieteiden laitokselle tekemässään pro gradussa kansalaisnäkökulmaa ja poliisin tulossopimuksia.

Tutkimuksessa selvitettiin miten kansalaisnäkökulma ilmenee poliisilaitosten tulossopimuksissa ja miten se kytkeytyy strategiseen suunnitteluun. Tutkimuksessa kävi ilmi, ettei paikallisilla turvallisuustutkimuksen tuloksilla ja poliisin tulossopimuksilla ole kovin kiinteää yhteyttä.

Kansalaisten osoittamat paikalliset ongelmakohteet olivat harvoin huomioitu poliisin tulossopimuksissa erityisin painotuksin. Tämä ei tarkoittanut sitä, että kansalaisten huolenaiheet olisi jätetty huomioimatta. Paikalliset ongelma-alueet ovat pääosin samoja koko läänin alueella.

Nämä on otettu hyvin huomioon läänin tulossopimuksessa toisin sanoen läänin tulossopimus vastaa hyvin kansalaisten odotuksia. Tulosohejauksen kautta kansalaisnäkökulma välittyy myös paikallisiin tulossopimuksiin. Paikalliset tulossopimukset ovat usein kopioita läänin sopimuksesta, harvoin on jotain lisätty ja vielä harvemmin jätetty jotain pois. Tämä aiheuttaa strategisen liikkumavaran puutteen. Strateginen liikkumavara on edellytys paikalliselle painoarvoharkinnalle, joten paikalliselle näkemykselle ei ole voinut jäädä tilaa. Strategista liikkumavaraa lisännee poliisin hallintorakenteen muutoshanke PORA. Isompiin yksiköihin siirtymällä ja strategista suunnittelua madaltamalla voidaan kansalaisnäkökulma huomioida paremmin ja näin lisätä turvallisuutta ja ylläpitää kansalaisten korkeaa luottamusta poliisiin.

Kristiina Haraholma teki vuonna 2011 poliisiammattikorkeakoululle raportin, jossa arvioinnin kohteena oli kaksivaiheisen poliisin hallintorakenneuudistuksen muutokset ja vaikutukset poliisissa. PORA -uudistus on koko poliisihallinnon kattava ja lähtökohdaltaan merkittävä poliisin organisaatiota koskeva muutos. Sen ensimmäinen vaihe (PORA I) käynnistyi 1.1.2009 paikallispoliisissa ja valtakunnallisista yksiköistä suojelupoliisissa. Toinen vaihe (PORA II) käynnistyi 1.1.2010 ja se koski poliisin ylijohdon ja lääninhallitusten poliisiosastojen tehtäviä, Helsingin poliisilaitosta, poliisin valtakunnallisista yksiköistä keskusrikospoliisia ja liikkuvaa poliisia. Arvioinnin painotuksen ollessa paikallispoliisin PORA uudistuksessa, valtakunnallisissa yksiköissä arvioinnin kohteena oli paikallispoliisin kanssa tehtävä yhteistyö. Poliisihallituksen uudistuksessa arviointikohteena oli erityisesti tulosohejausrooli. Koska PORA II vaiheen arviointi jäi pitkälti haastatteluissa ilmaistujen kokemusten varaan, tätä on arvioitava toiminnallisuuden osalta myöhemmin.

Poliisin toiminnan muutoksia Haraholma tarkasteli viiden PORA- uudistukselle asetetun tavoitteen kautta. Nämä olivat asiakaspalvelun näkökulma, tuottavuus- ja tuloksellisuusnäkökulma, johtamis-

ja tulosohejausnäkökulma, sidosryhmänäkökulma ja henkilöstönäkökulma. Arviointia tehtiin PORA -uudistuksen aikana (ex nunc) ja jälkikäteen (ex post). Tutkimuksessa on käytetty niin sanottua metodologista triangulaatiota, jolla on pyritty selvittämään toteutuneiden muutosten vaikutuksia erilaisia aineistoja vertaamalla ja muodostamalla niistä tulkintoja. Uudistuksen vaikutuksia arvioitiin tulosohejausindikaattoreiden, haastattelujen ja kyselyiden avulla. Haastattelut toteutettiin kahdesti, syys-, marras- ja joulukuussa 2009 ja touko- ja kesäkuussa 2010. PORA-hankkeen vaikutuksien kartoittamiseksi tehtiin kaksi kyselyä, joista toisessa kyselyssä vastaajina oli poliisin henkilöstö (poliisin henkilöstöbarometri) ja sisäasianministeriön (SM) toteuttamassa poliisibarometrissa vastaajina olivat kansalaiset. Näiden lisäksi hyödynnettiin poliisin tekemää turvallisuustutkimusta, joka toteutettiin maaliskuussa 2009.

Uudistus kohdentui ensisijaisesti poliisin hallinnollisiin rakenteisiin. Uudistuksessa aiemmat 90 kihlakunnan poliisilaitosta lakkautettiin ja niistä muodostettiin 24 uutta poliisilaitosta. Näistä 23 poliisilaitoksella oli palveluverkostossa 66 poliisiasemaa ja 68 palvelupistettä. Osana toiminnallisuuden tarkastelua PORA -uudistuksessa poliisin palvelupisteiden määrä vähentyi 16 prosenttia. Palvelupisteiden määrää vähennettiin eniten Länsi-Suomen alueella, jossa on edelleen eniten toimipaikkoja. Poliisilaitosten määrän vähentyminen vaikutti myös poliisipäälliköiden määrän vähentymiseen. Raskaan esikunnan purkaminen ei toteutunut uudistuksessa, vaan pikemminkin strateginen huippu terävöityi ja keskijohto leventyi, vaikka johtamisjärjestelmän rakenteet yhdenmukaistuivat. Kymmenessä 24:stä poliisilaitoksessa on johtorakenteena poliisipäällikkö ja kolme linjajohtajaa. Tältä osin tuottavuussäästöjen aktualisoituminen tapahtuu vasta myöhemmin. Uudistuksessa joustavaan henkilöstöressurssien käyttöön luotiin mahdollisuus, mutta sen tehokkaassa hyödyntämisessä ollaan vasta alussa. Henkilöstöressurssien laajennutta käyttöä työtilanteen edellyttämin tavoin tulee hyödyntää myös palvelulinjojen välillä.

Väestömäärien ja tulostietojen muutostietojen vähyys, poliisilaitosten ylimmän johdon samansuuntaiset kokemukset poliisin tulostietojärjestelmän (Polstat) tietojen kanssa ja kansalaisten odotukset aiemman tasoista palveluista tukevat toisiaan. Yleisenä johtopäätöksenä Haraholma toteaa, että PORA -uudistuksen asiakasvaikuttavuus oli neutraali. Lupapalveluihin kohdistuneet muutokset olivat vähäisiä muun kuin toiminnallisen tuottavuuden osalta, joka heikentyi merkittävästi. Palvelukykyä lupapalvelupisteissä rajoittavat tiettyinä päivinä avoinna olo ja supistetut aukioloajat. Haraholma tuo tutkimuksessaan esille kehittämiskohteina hallinnon keventämisen, toimintaedellytysten parantamisen ja henkilöstön hyvinvoinnin.

Heikki Mansikka-aho teki vuonna 2012 hallintotieteen tohtorin koulutusohjelmaan kuuluvan lisensiaattityön Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakouluun teemasta poliisi poraa. Siinä hän arvioi poliisin hallintorakenneuudistusta tuottavuusohjelman näkökulmasta. Hänen tutkimuksen

tavoitteena oli syventää tietämystä organisaatio- ja johtamisrakenteiden merkityksestä kokonaistuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen. Tutkimuksessa selvitettiin uusien poliisilaitosten johto- ja organisaatorakenteet sekä niiden vaikutukset poliisin keskushallinnon kehitykseen. Hän käsittelee ongelmaa realistisen arviointitutkimusmenetelmän avulla ja hän tarkastelee käytettyjä johtamismenetelmiä teorian sekä toimivuuden näkökulmasta että niiden merkitystä tuottavuusohjelman toteutumiseen.

Hän käytti tutkimusaineistona kahta neljän poliisilaitoksen henkilöstölle suunnattua kyselyä vuosilta 2009 ja 2011 sekä poliisihallinnon henkilöstöbarometrin tuloksia vuosilta 2008, 2010 ja 2012. Lisäksi osa-alueiden tarkentamiseksi hän suoritti haastattelun, jonka kohteena oli poliisipäällystö. Tutkimuksessa nousi selkeästi esille se, että organisaation historiallisella taustalla on merkittävä vaikutus käytettyihin organisaatio- ja johtamisrakenteisiin. Uudistusta näytti ohjaavan nämä historialliset rakennemallit. Tämän historiallisen rakennemallin tuloksena syntyi poliisihallintoon Suomen itsenäisyyden ajan raskain hallinto, vaikka tavoitteet olivat täysin toisensuuntaiset, kirjoittaa Mansikka-aho. Tutkimus edelleen osoittaa, ettei pelkästään organisaation koolla pystytä ratkaisemaan ongelmia. Aluekokoa kasvattamalla nykyisillä johtamis- ja organisaatorakenteilla syntyy entistä suuremmat ongelmat. Tarvitaan siis muutos organisaation toiminnallisiin rakenteisiin ja johtamisrakenteisiin sekä -menetelmiin, joissa lähtökohtana ovat poliisin perustehtävät, palveluverkko, korkea tuottavuus, vaikuttavuus ja erityisesti henkilöstön aikaansaannoskyky.

4. TUTKIMUKSEN EMPIIRINEN OSUUS

4.1 Tutkimuksen kohdealue ja tutkimusaineisto

Tutkin, tehostuiko poliisin tulosohjaaminen siirryttäessä kolmiportaisesta järjestelmästä kaksi portaiseen johtamismalliin. Aineiston tehtävä on vastata tutkimukselle asetettuihin kysymyksiin. Tästä syystä on aineiston oltava riittävä kattava ja monipuolinen.

Suoritin neljän poliisipäällikön (PP1, PP2, PP3, PP4) ja yhden poliisijohtajan (PJ) haastattelut siten, että lähetin heille kysymykseni etukäteen tutustuttavaksi. He vastasivat kysymyksiini alustavasti ja näitä alustavia vastauksia hyväksi käyttäen kirjasin haastattelun lomassa haastattelun koneelleni. PP1, PP2, PP4 ja PJ haastattelut suoritettiin heidän omissa virkahuoneessaan. PP3 haastattelu suoritettiin tutkimuksen tehneen virkahuoneessa Vantaalla. Kaikki haastatellut olivat

olleet poliisipiirin päälliköitä ennen PORA II ja sen jälkeen. Tämä oli tutkimukseni tärkein asia, jolloin he pystyivät aidosti vertaamaan, onko kehitystä tapahtunut ja jos on, mihin suuntaan.

Suoritetun haastattelun jälkeen kirjoitin ne puhtaaksi ja lähetin puhtaaksi kirjoittamani version haastatelluille tarkastettavaksi. Kun kirjattu haastattelu vastasi käytyä keskustelua, he palauttivat minulle tarkastetun version.

Esivastauksen saaminen ennen varsinaista haastattelua osoittautui erittäin tehokkaaksi. Nytkin haastattelut venyivät syvällisten keskusteluiden johdosta jopa kaksituntisiksi. Jo ensimmäisen haastattelun ohessa minulle tuli mieleen, että laitoksien esimiesviraston puolelta olisi hyvä saada joku asiantunteva virkamies haastateltavaksi. Onneksi haastattelu onnistui erittäin kiireiselle poliisihallituksen poliisijohtajalle PJ:lle.

Poliisipäälliköille (PP1, PP2, PP3, PP4) kysymykseni olivat kaikille samat ja he eivät tienneet toistensa vastauksista. Poliisijohtaja (PJ) räätälöi omat kysymykset esimiesviraston näkökulmasta. Kysymysrungot ovat tämän työn liiteosiossa.

4.4 Tutkimuksen luotettavuus ja aineiston analyysi

Laadullisen aineiston arvioinnissa keskitytään usein uskottavuuteen, siirrettävyyteen ja varmuuteen. Vaikka laadullista tutkimusta ei niinkään arvioida validiteetin eikä reliabiliteetin käsitteiden kautta, on sitä arviointia syytä kuitenkin tässäkin tutkimuksessa suorittaa (Eskola & Suoranta, 1996, 166-167).

Haastatteluaineisto on mielestäni erittäin luotettavaa. Haastateltavilla on yhteensä kokemusta poliisiorganisaatioiden johtamisesta eri tasoilta 145 vuoden ajalta (PP1 29 v, PP2 26 v, PP3 38 v, PP4 37 v ja PJ 15 v). Haastateltavat eivät saaneet tietoonsa muiden vastauksia etukäteen, vaan jokainen on vuorollaan vastannut aivan omiin kokemuksiinsa ja näkemyksiinsä perustuen. Haastattelun puhtaaksi kirjoittamisen jälkeen, tutkija on lähettänyt kirjatut haastattelut haastateltavalle tarkastukseen. Tällä olen varmistanut sen, että asiat on ymmärretty ja kirjattu oikein. Haastattelun puhtaaksi kirjaamisen jälkeen, on haastateltava saanut korjata tai muokata haastatteluaan. Tämä ennaltaehkäisee väärin ymmärrystä ja väärin kirjausta. Haastateltavat esiintyvät myös omilla nimillään, joten tarvittaessa lausumat ovat heiltä jälkeinpäin tarkastettavissa. Olen hyväksytty haastattelut käynyt tarkasti läpi ja koonnut niistä johtopäätökset. Olen verrannut näitä johtopäätöksiäni aikaisemmin tehtyihin tutkimuksiin.

5. HAASTATTELUT

Olen koonnut vastaukset teemoittain niin, että ensin on pääsääntöisesti poliisipäälliköiden (PP1, PP2, PP3, PP4) sitaatti vastaukset ja niiden jälkeen poliisijohtajan (PJ) sitaattivastaus. Vastaukset ovat *kursivoitu*. Jos poliisijohtajalle on esitetty teemaan liittyvä, mutta poliisipäälliköistä poikkeava kysymys, kysymys ja sen vastaus on laitettu erikseen. Olen päättänyt tähän sitaatti vastauksiin siitä syystä, koska ammattijohtajilla oli niin paljon asiaa vastauksissa eikä niissä ollut niin sanottua tyhjää ollenkaan. Pitkän kokemuksen myötä tulee asioista hyvinkin tarkka näkemys. Olen teemojen jälkeen vetänyt yhteen poliisipäälliköiden ja poliisijohtajan vastaukset tutkijan kommentin alle.

5.1 Läänin poliisijohdon aikainen tulosjohtamisprosessi.

Poliisi on linjaorganisaationa hierarkkisesti toimiva ja näin selkeästi ohjattu. Erityisesti ennen PORA II suunnittelukirjeillä oli tiukasti ohjeistettu suunnitteluprosessi. Ensin tehtiin lääninjohdosta tulleen suunnitteluohjeen mukainen valmistelu poliisilaitoksissa, jonka aineisto toimitettiin lääninhallitukseen. Tämä jälkeen jokainen lääni käytti resurssien jaossa omaa jakomalliaan.

PJ ”Lääneillä oli jokaisella oma resurssienjakomallinsa. Oulun läänissä oli perusfilosofia samanlainen kuin nyt, tosin nyt on vähän kehittyneempi versio valtakunnallisesti käytössä.”

Kolmen portaan johtamismallin aikana oli poliisin ohjaus- ja johto-organisaatiossa poliisin ylijohdon näkökulmasta riskitekijöitä, jotka johtuivat sivuttais- ja ristikkäisohjauksesta. Kun poliisilaitosten määrä väheni radikaalisti, poliisin kolmeportainen johtamismalli kävi tarpeettomaksi. Johtamisjänne pieneni suuresti ja aikaisemmin ollut suuria määriä poliisilaitoksia ei olisi pystytty yhdestä esimiesvirastosta johtamaan. Poliisin ylijohdona toimi poliisin lääninjohtojen aikaan sisäasiainministeriön poliisiosasto. Ministeriön alainen aluehallintoviranomainen oli lääninhallitus ja poliisin lääninjohtona toimi lääninhallituksen poliisiosasto. Poliisiylijohto ohjeisti läänin poliisijohtoja suunnittelumääräyksellä ja läänin poliisijohto ohjeisti edelleen poliisilaitoksia omalla suunnittelukirjeellä. Loppujen lopuksi tämä tarkoitti sitä, että lääninjohdon omat suunnitteluasiakirjat ja poliisilaitosten omat tulosjohtamisasiakirjat olivat sisällöltään hyvin lähellä toisiaan.

PP1 ”Poliisin ylijohdosta tuli ohjaus läänitasolle, jonka jälkeen poliisin lääninjohto järjesti poliisilaitosten kanssa suunnittelupäivän. Täällä yritettiin saada alueellista näkökulmaa toimintaan mukaan. Tämän jälkeen poliisin lääninjohto antoi kirjeellä ohjauksen poliisilaitoksille. Lopulta kävin niin, että lääninjohtoon omat suunnitteluasiakirjat ja poliisilaitosten omat suunnitteluasiakirjat olivat sisällöltään hyvin lähellä toisiaan.”

PP2 ” Mielestäni suunnittelu asiakirjat jäivät varsin yleiselle tasolle. Toiminasta jäi näennäinen kuva.”

Poliisin tulossopimuksen tekoprosessi oli yleiseltä piirteeltään suurin piirtein sama, kun mikä sen on nytkin kaksipuolaisessa johtamismallissa. Tulossuunnittelumääräys annettiin läänin poliisinjohtojen aikaan, kuten se annetaan nykyisinkin POHA:n toimesta. Poliisiin ylijohdo antoi sen ensin läänin poliisijohtoon joka antoi sen eteenpäin laitoksille. Sama ajatus oli siinä taustalla kuin nykyisinkin. Poliisiyksiköt valmistelivat seuraavan vuoden kehysten ja tekivät siitä ehdotuksen esimiesvirastolle.

PJ ”Vuoden 1997 jälkeen lääninhallituksella ei ole ollut poliisiin muuta toimivaltaa kuin se, että maaherra nimitti poliisipäälliköt läänin poliisijohtajan esityksestä. Tällä silloisella uudistuksella saatiin sivusta ohjausta karsittua pois.

Tulossopimuksen tekoprosessin yleinen piirre poliisilaitosten kanssa ennen PORA II ja sen jälkeen on aivan sama. Tulossuunnittelumääräys annettiin silloin, niin kuin se annetaan nykyisinkin. Silloin ohje tuli ylijohdosta läänin poliisijohtoon juhannuksen tietämillä. Nykyisin se tulee POHasta laitoksille elokuussa. Vanhan systeemin aikaan se oli läänikohtainen, nykyisin se on valtakunnallinen. Alustavassa kehyksessä on tausta-ajatus aivan sama, silloin kun nytkin.

Poliisiyksiköt valmistelivat seuraavan vuoden kehysten ja tekivät siitä ehdotuksen esimiesvirastolle. Tähän ehdotukseen läänin poliisijohto otti kantaa. Näiden esitysten jälkeen käytiin tuloskeskustelu, jossa tarkennettiin tekstit. Aikataulullisesti tuloskeskustelut käytiin läänin poliisijohtoon ja laitoksien kanssa Oulun läänissä tammi- helmikuussa, koska silloin tiedettiin käytettävissä ollut rahoituskehys. Osa lääninjohtoista kävi tuloskeskustelut jo marras-joulukuussa. Nyt annetaan lopulliset kehukset maaliskuussa, jolloin edellisen vuoden tilinpäätös on valmis, siirtyvän rahoituksen taso varmistunut ja eduskunnan päättämä kehys on lopullinen. Rahoituksen aikataulusta tiedetään marras- joulukuussa kuitenkin jo noin 99 %, joten suuret suuntalinjat ovat riittävästi tiedossa vuoden vaihteessa. Läänin poliisijohtot kävivät alaisen hallinnon kanssa

välituloskeskusteluja 1-2 kertaa. Määrä riippui läänistä ja niissä katsottiin missä mennään taloudellisesti ja tavoitteellisesti. Se oli kyllä hyvin työläs prosessi, mutta antoisa.

Poliisin ylijohdon ja läänin johto kävi välillään aivan samanlaisen tuloskeskusteluprosessin. Siinä oli myös sovittavat tavoitteet ja käytettävissä oleva rahoituskehys. Aikataulu oli aikaisemmin eli jo juhannuksena tuli ylijohdolta tulossuunnitteluohjeet läänin poliisijohtolle..”

Haastatteluissa tuli se tunne, että itse tuloskeskustelu painottui usein vain rahasta puhumiseen.

Usealle haastateltavalle jäi tilaisuudesta tunne, että se kuka osasi puhua parhaiten, sai eniten seuraavalle vuodelle resursseja. Prosessi ei ollut oikeudenmukaista eikä läpinäkyvää.

Suunnitteluasiakirjat ja sitä kautta tavoitteet olivat kovin yleisellä tasolla ja poliisipäälliköt kokivat, että niihin ei voinut oikein vaikuttaa. Yleisesti silloisesta tulosjohtamisprosessista jäi näennäinen kuva. Tehtiin sen mukaan mitä esimiesvirastosta käskettiin. Ongelmaksi koettiin myös se, että kukaan tai mikään taho ei uskaltanut ottaa mitään asioita tuloskeskustelusta pois. Tämä tarkoitti sitä, että tulossopimusasiakirjat paisuivat suuriin mittasuhteisiin. Se vaikutti osaltaan siihen, että niiden käytäntöön toimeenpano oli haasteellista.

Toisaalta läänin poliisijohtajilla oli toimivalta tehdä päätöksiä itse tulosneuvotteluissa ja tämän poliisipäälliköt kokivat hyväksi. Asioista saatiin nopeasti päätökset eikä vasta aikojen kuluttua ns. paperiprosessina.

PP3 ”Länsi-Suomen läänissä neuvottelu oli vahvasti lääninpoliisijohtajan hallussa ja tilaisuudessa tehtiin heti ratkaisut avoimista kysymyksistä.”

Toimintaympäristön muutoksia analysoitiin poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma (myöhemmin TTS) asiakirjassa. Siinä käsitellään ja kaupunkien ja kaupungin osien väestön kehitykset ja miten niiden arvioidaan vaikuttavan poliisipalveluiden kehitykseen. Näiden perusteella pystytään ennakoimaan tulevaa ja tekemään tarvittavat rakenteellisia sekä toiminnallisia muutoksia. Läänin poliisijohtojen aikaan poliisipäälliköiden tunne oli se, että edellisen vuoden toimintaympäristön kehitykset vain kopioitiin. Paikalliset olosuhteet ja erityisesti niiden kehitys pitää pystyä TTS:ään kuvaamaan, jotta ollaan oikeaan suuntaan menossa. Päälliköt olivat sitä mieltä, että vuodessa toimintaympäristö ei juuri muutu, mutta neljässä vuodessa muuttuu.

Yleisenä trendinä valtionhallinnossa näyttää olevan päätösvallan siirtäminen paikallistasolle. Tätä kehitystä poliisipäälliköt pitivät erittäin hyvänä asiana. Poliisilaitosten aiempaa vahvemman

itsenäisyyden korostaminen peruspalveluiden tuottajana ja yksikkökohtaisen toimivallan- tai vastuun toteuttaminen kuvaavat toimintojen hajauttamista aluevastuuperiaatteen mukaisesti sekä yksikkö perusteista ajattelutapaa.

PP4 ” Lääninhallituksesta tulleen suunnittelumääräyksen mukaan tehtiin pohjat ja papereita oli enemmän kuin nykyisin. Vaikuttavuutta ei ollut niinkään paljon. Poliisin toiminta ja taloussuunnitelma asiakirjaa tarvitaan, koska siellä tulee mm. analyysinäkemykset. Eli siellä esim. käsitellään kaupunkien väestönkehitykset jne. Toimintaympäristön analyysi on meille tärkeää ja sitä tehdään jatkuvasti. Täydennettynä tilastotiedoilla, voidaan toimintaan tehdä tarpeen mukaiset rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset. TTS päivitetään joka vuosi. Haasteena siinä on se, että miten ministeriön suunnitellut linjaukset saadaan jalkautettua paremmin paikalliselle tasolle. Se ei onnistu, jos vain edellisistä vuosista toimintaympäristön kehitykset kopioidaan. Väkisin ei pitäisi asioita vääntää. Paikalliset olosuhteet ja erityisesti niiden kehitys pitää pystyä TTS saamaan, se mihin suuntaan ollaan menossa. Toimintaympäristö ei muutu juurikaan vuodessa, mutta neljässä vuodessa kyllä muuttuu. Painotukset ovat lähes samoja vuodesta toiseen. ”

Tulosjohtamisprosessissa poliisilaitosten päälliköt kokivat läänin poliisijohdon aikana, että poliisilaitosten paikallisia asioita välittyi hyvin vähän lääninjohdon tulosohtausasiakirjoihin. Poliisipäälliköt kokivat, että suunnitteluasiakirjoja tehtiin vain lääninjohtoa varten, mutta ne eivät tuoneet paikalliseen suunnitteluun sitä konkretiaa, mitä olisi haluttu ja tarvittu. Suunnittelua tehtiin vain suunnittelun vuoksi. Yksi poliisipäällikkö kertoi tehneensä massiivisesta tulossopimuksesta yksinkertaisemman version henkilöstölle. Kun siihen aikaan ei ympäristöanalyysyä edelletty, niiden puuttuessa suunnittelu perustui pitkälti, niin sanotulle musta tuntuu -periaatteelle. Edellisen vuoden tavoitteista ja niiden saavuttamista tai saavuttamattomuudesta ei juuri käyty keskustelua. Vaikka tuloksiin ei olisi päästy, siitä ei ollut yksikölle minkäänlaista konkreettista sanktiota. Korkeintaan voitiin asettaa jokin asia niin sanotusti tiiviimmän raportointivelvoitteen alle. Poliisipäälliköt kokivat huonona tulosjohtamisprosessin muuttumattomuuden eli samat asiat olivat papereissa vuodesta toiseen ja niillä oli vähäinen vaikutus käytäntöön. Toisaalta olihan se hyväkin puoli, että tiedettiin mitä tuleman pitää eikä yllätyksiä ole tulossa. Tulosjohtamisosaamista ei siihen aikaan paljon ollut ja asioista ei osattu keskustella. Keskustelua vaikeutti se, että tarkkoja taustamuuttujatietoja ei ollut siihen aikaan saatavilla. Päälliköt kokivat sen tärkeäksi, että on jokin malli, jota myös noudatetaan. Se tuo ennalta arvattavuutta ja laitoksia kohdellaan samoilla periaatteilla. Päälliköt kokivat, että talousjohtamisessa pitäisi olla enemmän pitkäjänteisyyttä. Välillä tuli uusia resursseja ja välillä otettiin jo sovittuja resursseja pois. Myös sitä painotettiin useammassa

haastattelussa, että siirtyviä määrärahoja seuraavalle vuodelle ei saisi ottaa pois. Toisaalta jokainen vastaaja tiesi sen johtuvan poliisihallinnon yleisestä liian alhaisesta määrärahasosta.

PP1 ” Prosessi sinällään oli asianmukainen suunnittelupäivineen yms, mutta lopputulos ei kuitenkaan ollut hyvä. Poliisilaitosten omia paikallisia asioita välittyi hyvin vähän kyseisiin tulosohejausasiakirjoihin. Tällä oli turhauttavaa vaikutusta, koska se ei oikeasti tuonut sitä alueellista suunnittelua, jota olisi haluttu. Nämä tulosasiakirjat olivat myös usein niin yleisellä tasolla ja vaikeaselkoisesti kirjattu, että tein niistä tulosasiakirjoista yksinkertaisempia versioita. Näitä sitten jaettiin edelleen henkilöstölle, jotta he tiesivät mitä heiltä halutaan. Nämä silloiset tulosohejausasiakirjat eivät olleet niin toimivia kuin mitä niiden haluttiin olevan. Suunnittelu asiakirjoja piti niistä ajoista keventää ja ne ovat niistä ajoista keventyneet. Tuli usein silloin mieleen, että tulossopimus oli tehty vain lääninjohtoa varten. Ne antoivat liian vähän arkiseen poliisityöhön. Asiakirjat tehtiin niin kuin esimiesvirasto halusi, mutta ne eivät jalkautuneet käytäntöön. Tätä olisi paikallispoliisissa haluttu. Prosessi oli liian jäykkä eikä vastannut vuoronvaihto palaverien tarpeeseen. Liian paljon oli suunnittelua vain suunnittelun vuoksi. Seurannallakaan ei onnistuttu siihen, koska tavoitteet olivat liian yleisellä tasolla. Kun puuttui paikallisuus, se ei jäänyt elämään organisaation arkeen. Lisäksi talouden osalta tilanne oli se, että emme oikeastaan tienneet rahasta yhtään mitään. Tämä johtui siitä, kun suunnittelu käynnistettiin usein vasta kalenterivuoden syyskuussa.”

PP2 ”Edellisen vuoden tulosseurantaa (eli saavutettiin tulokset vai ei) ei paljon käyty. Mieleen tuli usein, että tulossopimuksen tekoprosessi oli kuin henkiinjäämistaistelua, puolin ja toisin. Kuten totesin, tulossuunnitteluprosessi painottui hyvin paljon talouden ympärille. Keskustelu oli joskus eipäs / juupas sävytteistä (paljonko yksittäisen virkamiehen palkkaaminen oikeasti maksaa jne.) ja varsinaisen toiminnan suunnittelu jäi usein vähemmälle. Silloin ei osattu keskustella tulosjohtamista. Keskustelussa tehtiin taloudesta suurin juttu. Prosessi oli sinällään ok, mutta sitä oliko siinä tarvittavaa oikeaa seurantaa, oli eri asia. Suunnittelukäsky oli hyvin auktorisoiva, joten se jätti hyvin vähän liikkumavaraa paikalliselle tasolle. Monesti mietin, että tulosjohtaminen ei todellista toimintaa paljon haitannut, mutta, välittyikö silloisen tulosprosessin kautta poliisilaitoksen paikallisia asioita tulosohejausasiakirjoihin oikeasti. Se on eri asia. Silloinen tulosohejauspaperi ei toimintaa ohjannut haluttuun suuntaan, vaan laitoksissa muotoutuneet toimintakäytännöt. ”

PP3” Sisältö oli silloin ja on edelleen raskas. Vanhassa järjestelmässä SM:n ja läänin sektorit halusivat kukin esittää mukaan omia teemojaan, mikä paisutti asiakirjaa. Kun poliisilaitosmäärä vähentyi, lääninjohto tuntui turhulta väliportaalta. Mutta kun oli 90 poliisipiiriä, niin silloin oli lääninjohto perustelu ja välttämätön jo johtamisjälkeen takia. Perusrakenne tuli ylhäältä ja läänit lisäsivät omaan malliinsa sopivaksi. Kun esimiesviraston puolelta oli jotain sinne laitettu ja mitään ei voitu poistaa, se paisui liian suureksi. Ympäristöanalyysijä ei silloin edelletty ja niiden puuttuessa suunnittelu perustui musta tuntuu -periaatteelle. Sisällöllisesti lähtökohtana oli BSC hanke, Länsi-Suomen läänissä sitä formaattia yritettiin kehittää lyhyemmäksi. Se meni hyvään suuntaan, mutta ministeriö ei hyväksynyt sitä, että läänit olisivat tehneet tämän oman mallin mukaan. Tulossopimukset ja niiden seuranta olisi pitänyt järjestää ja koko organisaation olisi tullut käyttää samaa ideologiaa. Näin ei tehty ja BSC ei lähtenyt koskaan lentoon. Jos halutaan oikeasti joku johtamisjärjestelmä koko hallintoon toimimaan, ylemmästä johdosta lähtien pitää sitoutua valittuun johtamisjärjestelmään. ”

PP4 ”Muuttumattomuus, eli samat asiat papereissa pyörivät lähes joka vuosi ja tulossopimuksella oli vähäinen vaikutus käytäntöön. Koko prosessi oli tiukasti lääninpoliisijohtajan käsissä. Silloin kaiken keskiössä oli vain raha. Toiminta oli kuin olisimme olleet huutokaupassa. Tuntui siltä, että kuka pystyi parhaiten puhumaan, se sai eniten rahaa. (Oli sitten kyse siitä, kuka sai eläkkeelle lähtevien palkkausrahoista, niin huutokauppa prosessilla taistelua siitä käytiin). Tähän liittyi myös eläköityvien rahoitus. Alustavassa rahoituksessa näiden virkojen palkkaus oli poistettu. Tuloseskusteluissa väännettiin kättä siitä, mitä näistä viroista saatiin täyttää. Prosessi oli siis se, että ensin vietiin eläköityvien rahat ja sitten ne suurelta osin palautettiin. Se ei todellakaan ollut oikeudenmukaista ja läpinäkyvää resurssien jakoa. Lääninjohtojen kahtena viimeisenä vuonna menttiin vähän parempaan suuntaan. Silloin alettiin laskea htv (henkilötyövuoden) hinta ja kaikille jaettiin niiden mukaan. Myös erityisresurssien määrä ja niiden jakoperuste oli epäoikeudenmukaista. Aina oli vuosittain jotain muuttuvia erityisresursseja, milloin vartijat meillä ja milloin Turulla jotain hevosiin liittyviä. Sitä en ymmärtänyt, miksi jotain erityisresursoituja asioita yleensä piti olla niin paljon. On tärkeää, että on joku malli, jota sitten myös noudatetaan. Myös silloin talousrikosbudjetti pilkottiin läänin alueella pieniin osiin. Jos lähtisimme täysimääräisesti nykyiseen poliisin sisäiseen resurssien jakomalliin, olisimme saama puolella. Tämä johtuu yksinkertaisesti alueemme väkiluvun kasvusta. On tärkeä, että on jokin resurssien jakomalli, jota myös noudatetaan. Nykyisessä mallissa pinta-ala yhtenä kriteerinä ei ole hyvä. Perusteluni on se, että siihen lasketaan myös alue, joka on aavaa merta. No se on järjestelmän toimeenpanon haaste. Näkemykseni mukaan suurimat saajat sisäisen resurssien jakomallin (täysin) mukaan (otettuna) ovat Oulu ja Itä-Uudenmaan poliisilaitokset. Vaikka resurssien jakomalli

näyttäisi, että jostakin laitoksesta pitäisi resursseja vähentää, niin liian pienestä ei voi enää pienentää. Jos henkilöstöä on alle 150, siitä ei ole järkevää enää pienentää. Vanhassa systeemissä aina oli olevinaan rahasta pula, mutta aina sitä tuli jostain tuutista. Viimeistään lisäbudjetista. Jos, kuten me, yritimme tulla toimeen sovitulla rahoilla, siirtyvät vietiin pois. Se ei ollut motivoivaa. Se ei voi mennä niin, että jos budjetti menee vaikkapa 600 teurolla yli, niin seuraavana vuonna annetaan 600 teuroa enemmän.”

PJ ”Tulosasiakirjat muodostuivat todella massiiviseksi. On aivan selvää, että jos tulossopimus on noin 70 sivua laaja-asiakirja, sen jalkauttaminen käytäntöön oli haasteellista. Paisuminen johtui mielestäni siitä, että tulossopimuksissa sovittiin kattavasti koko poliisitoiminnasta keskittymättä erityisiin painopisteasioihin.”

Hyviäkin puoli vanhassa tulosjohtamisjärjestelmässä toki oli, eli se oli lähes muuttumaton. Ei tullut yllätyksiä ja se toi toki ennustettavuutta. Lääninpoliisijohtaja sai tehtyä päätökset itse keskustelussa saman tien ja sinänsä aito sopimus, että avoimista asioista sovittiin saman tien.

Vuorovaikutteisuus oli laajempaa ja asioihin pystyttiin oikeasti perehtymään syvemmin. Tämän mahdollisti sen, että itse tulosohtausprosessin oli käytettävissä paljon enemmän aikaa.

PP1 ”Yhteiset suunnittelupäivät, jotka olivat usein kaksipäiväiset. Kaikki alueen poliisilaitokset olivat edustettuina. Myös loppuvaiheessa oli havaittavissa lääninjohtojen myös laativan ympäristöanalyysijä. Näissä peilattiin asioista eteenpäin ja kyseiset asiat yritettiin ottaa huomioon suunnitteluasiakirjoissa. Kyllä mielestäni suunnitteluprosessi kehittyi jonkin verran vuosien aikana. Prosessina hyvä ja asiat tehtiin oikeassa järjestyksessä eli heti koottiin yksiköt suunnittelupäivään. Kun tulossopimus asiakirjoissa pitäydettiin lähes samoissa sanamuodoissa, ne eivät lähteneet elämään. Kyllä toisaalta tiettyä ennustettavuutta tämä loi, kun menttiin lähes samoilla linjoilla vuodesta toiseen.”

PP2 ”Ainakin meillä länsi Suomen läänissä valmistelu oli perinpohjaista ja avointa. Laitoksien kohtelu oli tasapuolista ja prosessi oli kaikille selvä. Tosin tekstit tehtiin pareihin ensin ja sitten keskusteltiin rahasta. Varsinaista tuloskeskustelua sotki se, että silloisella lääninpoliisijohtajalla oli omat kolme asiaa (mihin piti seuraavana vuonna toimintaa keskittää/ tehostaa), mitä sovittiin ohi tuloskeskustelun. Nämä käytiin henkilökohtaisessa tulos- ja kehityskeskustelussa. Toisaalta ennustettavaa ja tehokasta toimintaa tämäkin oli.”

PP3 ”Sopimusneuvottelu oli sikäli aito sopimus, että heti tilaisuudessa tehtiin päätökset avoimista kysymyksistä ja sopimus allekirjoitettiin saman tien. Resurssin ohjausmalli toimi.

PP4 ”Se ei tuonut mukaan yllätyksiä ja päätökset avoimista asioista tulivat saman tien. Niitä tosin ei jatkossa paljon korjailtu. Budjettikuria ei ollut silloin aikaisemmassa järjestelmässä eikä nykyisessä. Olen varma, että meidän talouden pito paranee huomattavasti, jos päälliköitä vaihdetaan tarvittaessa. Siinä voisi olla esim. sellainen järjestelmä, että ensimmäisen vuoden ylimenneen budjetin jälkeen annetaan toiselle vuodelle mahdollisuus pysyä budjetissa. Jos toisen peräkkäisen ylimenneen budjetin jälkeen vaihdetaan päällikköä, varmaan tapahtuu talousvastuun paranemista.

Päällikön puolelta on tärkeää, että voidaan pitkäjänteisesti suunnitella taloutta. Siirtyvien määrärahat on tärkeää saada itselleen, koska jos on jotain tarpeita joita POHA ei maksa ja normaalibudjettiin niitä ei saada. Silloin pitkäjänteisellä suunnittelulla se saadaan. Ellei ole pitkäjänteisyyttä, ei voi olla talousvastuutakaan. Valta ja vastuu kulkevat käsi kädessä. Tämä tulee konkreettisesti esille esimiehille, silloin kun puhutaan nostaa tai laskea hts (henkilökohtaisia työsuoritepisteitä). Kaikki esimiehet tietävät, kuinka helppoa on nostaa hts pisteitä, mutta niitä pistää pystyä myös tarpeen mukaan laskemaan. Esimiehen pitää pystyä tekemään myös ikävissä asioissa päätöksiä. Palkkausjärjestelmää sovelletaan eri poliisilaitoksissa eri tavalla ja se johtaa erilaiseen kustannuskehitykseen. Tämä saadaan yhdenmukaiseksi vain jakamalla rahaa yhdenmukaisin perustein ja edellyttämällä budjettikuria.”

PJ ”Silloin tulosohjausprosessiin käytettiin paljon enemmän aikaa. Vuorovaikutteisuus oli laajempaa ja asioihin pystyttiin perehtymään syvemmin. Nyt on maksimissaan 2 tuntia mahdollista käyttää itse tuloskeskusteluun ja prosessia käydään enemmän kirjallisesti. Lääninpoliisijohtaja pystyi saman tien päättämään avoimia asioita, jos halusi. Nyt PORA II jälkeen poliisiylijohtaja (myöh. PYJ) ei käy kaikkia tuloskeskusteluja itse ja siksi ei ole mahdollista tehdä päätöksiä. Mahdollisesti PORA III mahdollistaa sen, että tähän PYJ kaikkien yksiköiden vetämiin tuloskeskusteluihin voitaisiin taas päästä. Silloin ei ollut mahdollista tehdä päätöksiä yhdenmukaisesti, kun jokaisella läänillä oli oma tapansa resursseja jakaa.”

Lisäbudjetit ja niiden vaikutukset kokonaistulosohjaukseen?

Nykyiseen tulosjohtamiskulttuuriin ei kuulu ns. lisäbudjetointi, vaan sillä rahalla on poliisipäälliköiden tultava toimeen, joka on tuloskeskusteluissa sovittu. Aikaisemmin lisäbudjetointi on hyvin yleistä ja siksi asiaa tiedustelin tarkemmin.

PJ ”Poliisitoimen momentille on osoitettu lisäbudjetissa rahoitusta säännönmukaisesti.

Lisäbudjettien tarve tulee siitä, että hallinnonalan toimintamenomomentille ei ole varsinaisessa budjetissa osoitettu riittävästi rahoitusta ja toiminnan tason turvaamiseksi joudutaan esittämään sen vuoksi lisärahoitusta. Toisaalta lisäbudjettien tarve voi tulla myös toimintavuonna tulevista yllättävistä uusista menotarpeista. Ilman puskurina toimivaa riittävää siirtyvää erää jää talouden tasapainottamisen ainoiksi keinoksi lisämäärärahan esittäminen tai toiminnan nopea sopeuttaminen. Tulosoajauksen näkökulmasta poliisihallinnon tilanne, missä siirtyvä erä on pieni ja turvautuminen lisätalousarvioihin vuosittain toistuvaa, on kestävä. Sen sijaan, että tulosoajauksen tavoitteenasettelua voitaisiin rakentaa ja säätää pitkäjännitteisesti ja operatiivinen johto voisi toteuttaa ennakoivaa talousstrategiaa, talouden suuret linjaukset ovat jatkuvassa käymistilassa. Poliittisessa ja strategisessa turbulenssissa tulosoajauksen ja suunnittelun keskeisin väline, pitkän aikavälin määrärahakehys, ei toimi tarkoituksen mukaisella tavalla. Erityisesti työttömien poliisin työllistämiseen kohdistetut kertaluonteiset lisämäärärahat häiritsevät taloussuunnittelua, koska ne sekä aiheuttavat pysyviä määrärahatarpeita että ohjaavat suoraan operatiivista johtamista. Henkilöstöön kohdistuva määräaikainen rahoitus aiheuttaa myös epävarmuutta henkilöstössä.

Suuria muutoksia tulosoajauksen prosessiin sinänsä ei ole uudistuksessa tullut. Läänin poliisijohtaja pystyi toimivaltansa perusteella tekemään päätökset varsinaisessa tulosoajauksessa ja sitä pidettiin hyvänä asiana. Tuloussuunnitteluasiakirjat olivat laajoja ja ne eivät perustuneet todelliseen toimintaympäristö analyysiin, vaan olivat vuodesta toiseen samoja. Niiden todellinen vaikuttavuus jäi vähäiseksi. Prosessina vanha ei ollut ollenkaan huono, mutta tulosoajaus ei tuonut sitä suunnittelun osatekijää kentälle, jota siltä olisi toivottu. Alueellista poliisilaitosten omia asioita välittyi kovin vähän tulosoajausasiakirjoihin. Kukaan ei uskaltanut ottaa suunnitteluasiakirjoista mitään pois, joten ne paisuivat todella massiivisiksi. Koettiin, että niitä tehtiin sen takia, koska oli esimiesvirastosta käsketty. Monesti ne jäivät niin vaikeaselkoisiksi, että niillä ei ollut käytännössä vaikutusta toimintaan. Jossain paikoissa poliisipäälliköt tekivät niistä henkilöstölleen tiivistettyjä manuaaleja. Edellisen vuoden tulosten seurantaan ei paljon kiinnitetty huomiota ja minkäänlaisia sanktiota tai palkitsemista niiden saavuttamattomuudesta tai saavuttamisesta ei käyty. Päälliköt kokivat, että tulosoajauksellisten pohjalla olevista faktatiedoista oli epäselvyyttä ja se häiritsi varsinaista keskustelua. Myös sisältö koettiin liian raskaaksi.

5.2 Poliisihallituksen tulosjohtamisprosessi.

Johtamisrakenteiden eräänlainen yksinkertaistaminen ja keventäminen nähtiin vähentävän sivuttaisohjausta ja tehostavan tuottavuutta. Toisaalta haasteena nähtiin se, että todella isojen poliisilaitosten syntyessä on vaarana suurien poliisilaitosten sisälle syntyä kaksi kerrosta. Tämä johtuu siitä, että poliisilaitosten alue tulee niin suureksi maantieteellisesti, että kolmannelle väliportaalille, ikään kuin isojen laitosten sisään, on tarvetta uudelle tasolle. Tästä poliisipäälliköt olivat sitä mieltä, että jos se tiedostetaan alusta asti, ei silloin vaaraa ole. Poliisihallituksen perustaminen ja uusien poliisilaitosten sijoittaminen sen suoraan ohjaukseen vähensi tulosohtauksen tulkintatasojen ja lyhensivät johtamisjännettä lääninjohtojen poliisiosastojen poistuessa. Poliisihallinnossa sisäisesti tehtävien tulossopimusten määrä ja niiden neuvotteluun osallistuvien osapuolten määrä vähentyi selkeästi. Myös tulosjohtamisasiakirjojen sivumäärät vähenivät ja sisältö tiivistyi. Tiiviimmät ja selko kielisemmät tulosohtausasiakirjat tehostivat tavoitteiden tuomista käytäntöön. Hallinnon uudelleen organisointi on selkiyttänyt tulosjohtamisprosessia. Kun POHALLA on aikaisempaa vähemmän tulosjohtettavia virastoja, aikaa tulee enemmän.

PJ ”Ydin toimintona on POHAN tulossuunnitteluryhmä, jossa on edustettuna kaikki POHAN yksiköt. Nyt niitä on kahdeksan, mutta PORA III jälkeen niitä tullaan todennäköisesti vähentämään. Kuten olen kertonut, pääpiirteittäin prosessi menee samalla tavalla kuin läänin poliisijohtojen aikaan. Aikataulu ei ole nyt niin tiukka, kun yksi väliportas on pois. Nämä tulossuunnitteluryhmän jäsenet käyvät myös varsinaisen tuloskeskustelun viraston kanssa. ”

Edelleen haasteena nähdään uudessakin systeemissä rahoituksen lyhytjänteisyys. Kun tehdään tulossopimusta seuraavalle vuodelle, poliisipäälliköt kertovat kokevansa epävarmuutta rahoituksesta. Resurssien jyrkät vaihtelut haittaavat edelleen hyvää suunnittelua.

Ympäristöanalyysin laadinta, onko se kuitenkaan tehty riittävän analyttisesti ja laajasti yhteiskunnan eri tahot mukaan lukien. Rahoitus, eli edelleen mennään vuosi kerrallaan ja osin on epävarmaa, paljonko rahaa on käytössä tänä vuonna puhumattakaan seuraavasta vuodesta. Resurssien jyrkät vaihtelut vuoden aikana ovat edelleen haitanneet hyvää suunnittelua. Välillä tulee resursseja käytettäväksi jolloin haasteena on uusien työntekijöiden hankinta ja välillä pitää säästää todella rajusti. Myös Pohan edelleenkin vanhanaikainen ote ohjauksessa, on haaste. Tämä pakottaa vieläkin yksiköitä samaan muottiin. Vanhaa ohjausta on sekin kun, ihan kuin puoliväkisin aina vain väännetään TTS (poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma pidemmälle aika välille esim. 4 vuotta).

TTS laadinta sai usealta poliisipäälliköltä kritiikkiä. Myös paikallistason suunnitteluprosessia sinällään kummeksuttiin. Lähinnä sitä, missä vaiheessa paikallinen taso otetaan siihen mukaan.

PP1 ”Mielestäni voidaan perustellusti kysyä, tarvitaanko tätä tulohjausasiakirjaa jokaisessa 24:ssä poliisilaitoksessa. Hukataanko ruutia niihin, koska pidemmän aikavälin tulohjausasiakirja jää vähälle painoarvolle. Perustelen näkemystäni sillä, että toimintaympäristö on täällä Suomessa vakaa ja muutokset ovat loppujen lopuksi aika pieniä, esim. vaikkapa tällä itäisellä alueella. Tätä suunnittelun osa-aluetta voisi miettiä uudestaan eli voitaisiinko siinä keventää ja miettiä myös sitä mitä tämän oloiset alueet oikeasti tarvitsevat. Tulossopimukseen, sen taustalle, tarvitaan pidemmän aikavälin suunnittelua, mutta tarvitaanko noin massiivista asiakirjaa (Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2010- 2014 yhteensä 22 sivua) ja siitä saatava hyöty on kovin vähäinen. Ainakin meidän yksikössä joudumme sitomaan sen tekoon paljon resursseja, joka on muualta pois. Näkemykseni on, että tässä kohtaa voisi hyvin riittää valtakunnallinen POHAsta toteutettu pitempää ajanjaksoa luotaava toiminta- ja talousasiakirja. Se käsittelee miten ja mihin suuntaan poliisitoimintoa tulee tulevaisuudessa suunnata. Tämän etu olisi se, että se antaisi enemmän liikkumavaraa paikallisen tulossopimuksen laadintaan.

Paikallistason näkökulmasta nykyinen suunnitteluprosessi on vähän erikoinen ja tarkoitan tällä sitä, miten ja missä vaiheessa paikallistaso otetaan alkuvaiheessa suunnittelussa huomioon. Kysyn sitä, että mistä POHAssa ammennetaan se tieto, joka käytetään suunnittelun pohjana. Mistä POHA synnyttää ympäristöanalyysin ja kysynkin tässä kohtaa, että pitäisikö suunnittelua lähteä tekemään toisinpäin. Vaikka niin, että pidemmän aikajänteen toiminta ja tulossuunnitelma olisi hallinnossa yleisesti pohjalla, josta jokainen yksikkö ammentaisi oman tulohjausasiakirjan. Tästä yksiköiden laatimasta asiakirjasta POHA laatisi sitten koko valtakuntaa koskevan tulohjausasiakirjan eli prosessi muuttuisi toisinpäin. Nyt se tulee valmiina annettuna ylhäältä alaspäin. Myös se on haaste, että liian paljon POHA muuttaa paikallisen tason tekemää ympäristöanalyysin pohjalta tekemää omaa ehdotusta. Sillä on motivaatiota heikentävää vaikutusta, jos paikallisyksikön ajatukset eivät osu kohdalleen. Kiteytettynä nykyisen tulossopimuksen tekoprosessin kehitettävä osa-alue on POHAn vahva ”isännän ote”. Tähän lääkkeenä olisi suuremman vastuun antaminen paikallistasolle ja sitä kautta suuremman strategisen jouston mahdollisuus. Täällä paikallistasolla tiedetään alueellinen tarve eli mihin kannattaa poliisin työn resurssit milloinkin kohdentaa, niin että tulokset ovat hyvät.”

Vieläkin päälliköt kokevat, että tulokeskustelu painottuu vain rahasta puhumiseen. Se, että poliisipäälliköt haluaisivat käydä tulokeskustelunsa suoraan PYJ:n kanssa tuli jokaisessa

haastattelussa ilmi. Se asia varmaankin korjaantuu tulevassa Pora III, kun yksiköiden määrä vähenee. Ennen sitä, se olisi ollut käytännössä aivan mahdotonta.

Useammat päälliköt kokivat, että positiiviselle budjetilla olisi huolettomampaa suunnitella taloutta. Eihän poliisin tavoite ole tuottaa positiivista taloudellista tulosta, mutta kädestä suuhun eläminen ei ole sitä suunnittelua jota haluttaisiin. Strategisesti ei voi joustaa jos ei ole mistä joustaa.

POHAn koetaan vieläkin sanelevan tiukasti miten mennään, mutta toisaalta se on ymmärrettävää ja hyväksyttävääkin, kun perustetaan uusi virasto, halutaan pitää asiat tiukasti hallinnassa.

Poliisin resurssienjakomallia pidettiin hyvänä sen takia, että kaikkia yksiköitä kohdeltaisiin sen jälkeen tasapuolisesti.

Poliisipäälliköt kokevat, että poliisihallituksella on vahva ns. isännän ote tulosohtausprosessissa.

Poliisipiirien näkemykset kyllä kirjataan ylös, mutta niillä ei koeta olevan suurta painoarvoa.

Tavoitteet sanellaan ylhäältä päin. Tekstiosioita tulisi typistää ja selkeyttää. Suuri määrä tuloskeskusteluun osallistujia POHAn puolelta, on koettu huonoksi menettelyksi toimivuuden kannalta paikallispoliisin puolelta. Suunnittelun ja talouden toivottaisiin vieläkin tiiviimmin kulkevan käsi kädessä ja paikallistasolle toivottaisiin saavan enemmän vastuuta.

PP2 ”No meidän laitokselle prosessi on tuttu, kun nykyinen poliisiylijohtaja (PYJ) ohjaa sitä totuttuun tapansa. Ongelmana pidän sitä, tuloskeskusteluja laitoksien kanssa käy ainakin 3 eri ihmistä POHAsta. PYJ käy tuloskeskustelut Helsingin poliisilaitoksen ja poliisin erillisyyksiköiden kanssa. Olemme keskustelleet poliisipäälliköiden kesken, että haluaisimme käydä keskustelut suoraan PYJ:n kanssa. Esittämämme kysymykset kyllä kirjataan ylös tulossopimuspapereihin, mutta emme saa esitettyihin kysymyksiin vastauksia. Talous painottuu edelleen liikaa ja se mitä saatavalla rahoituksella saadaan tuloksia, jää vieläkin vähemmälle. Vahvistettua poliisin sisäistä resurssijakomallia ei ole vielä otettu todella käyttöön tai sitä ei ole noudatettu. Meidän laitos on siinä saama puolella, mutta sen mukaisesti ollaan oikeaan suuntaan menossa. Tähän asti ollaan menty miinus budjetilla, mutta nyt on ensimmäinen kerta mennä seuraavaan vuoteen plussalla olevalla taloussuunnitelmilla. Eihän poliisin tehtävä ole tuottaa positiivista tulosta talouden puolella, mutta kuitenkin nyt on suunta oikea. Tähän asti suunnittelu ei ole toiminut niin kuin se pitäisi toimia. Tulossopimukset ovat vieläkin hyvin kaavamaisia ja samankaltaisia. POHA sanelee vieläkin asiat, jotka halutaan kaikkien laitosten sopimuksiin. Olemme me omaakin sinne laitettu, mutta kun sopimusasiakirjaluonnokset tulevat POHAsta takaisin, sinne on tullut ranskalaisilla viivoilla paljon lisätarkennuksia. Tekstiosiota pitäisi typistää ja selventää. Olemme tehneet huomioita, että tavoitteet ja keinovalikot menevät välillä Pohan kommenttien jälkeen sekaisin. Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelman (TTS) on hyvä suunnitelma-asiakirja, jos se on ajan tasalla ja hyvin tehty. Me olemme tehneet sen suunnittelun hyvin kevyeksi, koska meillä ei toiminta

ympäristö paljon muutu. Olemme luoneet laitoksellemme strategisen analyysin poliisitaustaisen viran. Tämä tuottaa tulossopimukseen meidän tarvitsemaa tietoa. Meidän pitäisi saada vieläkin tulosjohtamisesta strategisesti ketterämpi eli strategiaa pitäisi tarvittaessa päästä muuttamaan nopeammassa aikataulussa. Pohasta tulee vieläkin suunnittelukäsky, jossa meidän seuraava alustavampi kehys. Se on tietenkin hyvä, että tiedetään missä puitteissa noin suurin piirtein seuraava vuosi mennään, mutta poliisin johtaminen on perinteisesti holhoamista. Pitäisi antaa yksiköille enemmän vastuuta. Poliisin johtamisen tulisi olla sellaista, jossa toiminta ja talous kulkisi enemmän käsi kädessä. Se on selvä, että suuressa skaalassa laitokset tekevät tuloksen ja tähän tuloksen parantamiseen ei vielä ole ollut tarvetta. Ketteryys tulee paikallistasolla, koska siellä tiedetään mihin painopisteisiin kulloinkin pitää poliisin resursseja painottaa. Talouden ja toiminnan käsikädessä enemmän liittymistä olisi se, että kun esim. saamme tietyn lisärahan tietyn määrän poliisien määrän lisäämiseksi. Resurssin lisäys on tietysti hyvä asia, mutta nykyisin ei voi luottaa siihen, että se rahamäärä riittää laskettujen lisäpoliisien määrään. se on hyvää. Ei voi luottaa siihen, että rahat siihen lisämäärään määrään riittävät. Huono puoli on ollut myös se, että siirtyvät määrärahat on tähän asti otettu laitoksilta pois. Se ei ole motivoivaa, vaan johtaa pelkästään siihen, että loppuvuodesta mietitään miten tämä siirtyvä raha voitaisiin käyttää. Aina se ei välttämättä ole järkevästi perusteltu. Nyt näyttää siltä, että tämän vuoden siirtyvät määrärahat saataisiin pidettyä, joka on oikea suunta. Poliisitoimen tehtävä ei voi tuottaa voittoa, mutta suuri kysymys on se, että paljonko voin ottaa porukkaa töihin, jotta saadaan työt tehtyä ja toisaalta rahat riittävät palkatun henkilökunnan palkkoihin. Meitä hämmentää POHAN kanssa käytävissä tuloskeskusteluissa POHAN puolelta oleva suuri joukko virkamiehiä. Joko siellä on liian paljon ihmisiä töissä, tai sitten tehtävät tai toimenkuvat eivät ole kaikille selvät. Siellä on poliisitoimen yksiköstä, rikostorjunnan yksiköstä ja hallintopuolelta POHAN virkamiehiä, joten perustelu kysymys on se, että onko kaikki nämä oikeasti tarpeellisia. Tämä tekee sen, että tuloskeskustelussa tulee valtavan paljon kysymyksiä, joihin meidän on vastattava. PORA III myötä on myös POHAN roolia ja tehtäviä syytä miettiä uudestaan. Ei liity tulosjohtamiseen suoraan, mutta laillisuusvalvonnassa on käynyt meillä muutaman kerran niin, että olemme tehneet samassa asiassa jo päätöksen laitoksen laillisuusvalvonnassa. Kun kansalaisilla on tapana kannella myös samasta asiasta Pohaan ja SM:n poliisiosastolle sekä ylemmille laillisuusvalvojille, tätä päällekkäistä työtä pitäisi vähentää ja tiedonkulkua parantaa esim. jollakin laillisuusvalvonnan jutturekisterillä”

Poliisipäälliköt kokivat, että nykyinenkin sopimusformaatti on edelleen raskas. Toisaalta oikeaan suuntaan on menty. Neuvottelutilaisuudessa ei päätetä mistään vaan kirjataan näkemykset. Rahat

jaetaan vasta myöhemmin. Toiminta ja talous käsitellään erillään toisistaan. Rahat ja henkilötövuosi (htv)-määrä eivät vastaa toisiaan (raha ei riitä koko htv:lle). Neuvottelijoilla ei ole toimivaltaa sanoa mitään, koska toimivalta on keskittynyt poliisiylijohtajalle (myöh. PYJ). Aikataulullisesti on nurin kurista, että tavoitteista keskustellaan elokuussa. Syyskuussa laitokset antavat luonnokset, joita POHA kommentoi. Marras- joulukuussa on tulosneuvottelu, joista on hahmotelmia käytössä syksyn kuluessa, mutta joulukuussa on käytössä alustava lopullinen määrärahajako. Prosessiin ei sisälly varsinaista tulosseurantaa, vaan ainoastaan osavuoden yleiskatsaus kuluvan vuoden toiminnasta. Tämä johtuen siitä, että koko vuosi ei ole vielä kulunut. Syksyllä tehdään kuluvaa vuotta tehtävä arviointi, joka on siis osavuosikatsaus. Jos tulossopimus olisi aito, niin pitäisi olla koko vuoden tulokset pohjalla. Tulosnumeroita on paljon ja se on kehittynyt POHAssa paljon, mutta dialogia ei tuloksista käydä. Päälliköt lausuvat rahasta sen, että miten pitkälle ne riittävät. Poliisipäälliköt kokevat sen niin, että se on laitosten puolelta teknistä osallistumista. Päälliköt kokevat sen, että heillä ei ole valtaa kommentoida sitä, että minkä tavoitteiden toteutumiseen joko raha riittää tai ei riitä. Yleisesti koettiin niin, että laskentatoimi on POHAssa kehittynyt hyvälle tasolle.

Lähes jokainen poliisipäällikkö koki, että uhkakuva voi olla yksikkö koon kasvaessa erittäin suureksi, tulee suurelle yksikölle tarve delegoida päätöksen tekoa alaspäin. Poliisin lääninjohtojen aikaan oli juridista päätösvaltaa delegoitu ylijohdolta lääninjohtolle. Sama uhkakuva PORA III voi olla: jos poliisilaitoksista tulee erittäin suuria, että suuriin laitoksiin syntyy niihin ylimääräinen hallinnollinen taso.

Siirtyviä määrärahojen poisotossa eli niitä ei saatu pitää seuraavalle vuodelle, nähtiin haasteita. Vaikka niiden poisotto tiedettiin johtuvan yleisestä budjettiniukkuudesta (poliisin kokonaisrahoituksen takia). Ajatus siirtyvällä määrärahalla on se, että se pitäisi olla siirtyvää rahaa joka johtuu toiminnan onnistuneisuudesta. Siirtyvän erän pitämisessä on puolensa. Huono puoli sen poisotossa on se, että jos sitä ei saada pitää, se kannustaa helposti käyttämään rahaa loppuvuodesta ei tarkoituksenmukaisesti.

PP4 ”Kyllä tässäkin on paperin makua. Jos ja kun mennään vielä suurempiin poliisilaitoksiin, uhkakuva voi olla, että syntyy paikallisia väliportaita. Silloin ei olekaan yksi yhtenäinen johto, vaan paikallinen johto joka alkaa saamaa valtaa. Välitason muodostuminen pitää tietoisesti torjua. Olemme yrittäneet sitä torjua niin, että meidän alueilla ei ole itsenäistä toimivaltaa. Komisario on siellä korkein. Toinen uhkakuva on myös todellinen. Jos mennään alle kymmenen poliisilaitoksen määrään valtakunnassa, lähtee ympyrä sulkeutumaan. Se on melkein sama lukumäärä kuin meillä

oli läänejä ja suuret laitokset lähtevät liian ison kokonsa puolesta hajoamaan käsiin. Kun meillä yhdistettiin suurta laitosta, töitä tehtiin hyvin eritavalla eri paikoissa. Me pakotimme joka paikassa tiukasti toimimaan samojen toimintakäytäntöjen mukaan ja alussa ei meinannut mistään tulla mitään. Palkkoja piti laskea ja joustoille joutui paljon porukkaa, mutta samat kriteerit palkkauksessakin koko laitoksessa piti olla. Tämä poiki tietysti paljon ensimmäisinä vuosina palkkaerimielisyys prosesseja, mutta se oli tiedossa. Tämäkin oli tarpeellista, koska pakotimme koko laitoksessa toimimaan samanlaisissa asioissa samalla tavalla. Systemaattisuus ja järjestelmällisyys tuovat pitkässä juoksussa tehoja.”

Tuloskeskusteluissa esille tulevia asioita ratkaistaan jälkikäteen keskustelujen jälkeen. Tämä johtuu siitä, että tuloskeskustelijoilla ei ole toimivaltaa tehdä päätöksiä. Asioita on ratkaistava jälkikäteen kirjallisesti. Tämä johtuu nykyisestä liian suuresta 29 yksikön lukumäärästä. Kun päätöksiä tehdään jälkikäteen, ne eivät ole niin tuoreita ja vuorovaikutteisuus kärsii.

Tulosvastuun kohdentaminen on selvä kehittämisen kohde. Tähän liittyy sekä tulosseuranta, että tuloksetekijän raportointivelvollisuuden kehittäminen. Mitään väliraportointi velvollisuutta ei nykyisessä prosessissa ole olemassa. Kehittämistä tulisi erityisesti kohdentaa tuloksien käsittelyssä, koska, nykyisin jokainen yksikkö tekee vain oman arvion vaikuttavuudesta toimialueellaan. Tuloskeskustelussa yksikön vaikuttavuuden arvio käydään vain läpi, mutta niitä ei sen erityisemmin käsitellä. Toisaalta yleisesti valtion hallinnossa poliisin tulosohtausjärjestelmät ovat kaikista kehittyneimmät ja monet hallinnon alat ovat ottaneet niistä mallia.

5.3 Hyvät ja edelleen kehittämisen kohteet uudessa tulossopimuksen tekoprosessissa poliisihallituksen kanssa?

Hyötyinä poliisipäälliköt näkivät sen, että niin sanotun turhan työn tekeminen on jäänyt vähemmäksi. Aito vuorovaikutus esimiesviraston kanssa on lisääntynyt ja suunnittelu on huomattavasti tehokkaampaa kuin aikaisemmin. Myös POHAN laskentatoimi on kehittynyt huomattavasti ja sieltä saadut tunnusluvut ovat huomattavasti tarkempia tietoa siitä, paljonko yksiköllä on rahaa käytettävissä tavoiteltuihin tuloksiin nähden.

Hyvänä koettiin myös se, että kaikki yksiköt ovat nyt budjettikurissa. Lisäbudjetteja ei nykyinen järjestelmä tunne ja sovitulla rahalla on tultava toimeen.

Kehittämiskohteena päälliköt nimesivät talouden suunnittelun lyhytjänteisyyden ja resurssien vaihtelun suuruuden, vaikkakin ne eivät pelkästään johdu poliisin omasta hallinnosta.

PP1 ”. Toisaalta, vieläkin meillä on talouden suunnittelu liian lyhyt jänteistä. Mutta se todennäköisesti ei johdu poliisin omasta hallinnosta. Yleisesti suuntaus julkisessa hallinnossa on kohti pidempi jänteisemmän toiminnan suunnittelua kohti. Vieläkin aiheuttaa epävarmuutta se, saadaanko rutiinimenot kehykseen esim. vuosittaisten palkankorotuksien osalta. Mitä enemmän meillä on varmuutta tulevasta vuodesta, sitä enemmän se vakauttaa toimintaa ja sitä kautta ennustettavuutta toimintaan. Nykyisen toiminnan suuri haaste on resurssien määrän vaihtelu. Hyvä asia se tietysti on, kun saadaan lisäresursseja, mutta yhtä äkkiä laitetaankin jarrut kiinni. Vaihtelun haasteella tarkoitan sitä, että kun yhtä äkkiä tulee lisää rahaa, on vaikeus saada henkilökuntaa. Kun sitten ei tiedä seuraavasta vuodesta, pitää laittaa eläköityvien tilalle uusi rekrytointi toiminto kiinni.

Sopimus pohjat tulossopimuksissa on saatu kevyelle tasolle. Yhteinen suunnittelupäivä on hyvä, kuin myös se, että rahoitus on enemmän selvillä jo syyskuulla. Myös tulevaisuuden laskennan taso on parantunut POHAssa huomattavasti. ”

Hyvänä poliisipäälliköt kokivat ehdottomasti sen, että kaikki yksiköt ovat nyt budjettikurissa. Lisäbudjetit ei nykyinen järjestelmä tunne ja sovitulla rahalla on tultava toimeen. Valmistelu pyritään tekemään mahdollisimman hyvin ennen varsinaista tuloskeskustelua. Vuoropuhelua käydään edelleen hyvin valmisteluvaiheessa. Toimintatapojen päälliköt kokivat yhtenäistyneen ja turhaa työtä tehdään vähemmän. Läänin aikana aikaan verrattuna nykyinen johdon portaali on erittäin hyvä. Sieltä saadaan tietoa huomattavasti enemmän ja seuranta on aivan eri mallilla. Myös PORA I mukanaan tuomat suuremmat laitokset saavat poliisipäälliköiltä kiitosta. Isommissa laitoksissa on enemmän strategista joustoa. Isoja laitoksia pystytään nyt pyörittämään pienemmällä esikunnalla ja hallinnolla.

PP2” Pora I erinomaisuus on ehdottomasti se, että suuremmat laitokset tulivat. Niitä pystytään pyörittämään pienemmällä hallinnolla ja esikunnalla. Näin voidaan asettamaan kentällä olevalle henkilöstölle omia painopisteitä tarpeen mukaan. Uhkana PORA III on se, että jos ollaan liian ahneita ja tehdään liian suuret poliisiipiirit. Tämä johtaa väittämättä siihen, että alueiden suuren koon takia tulee johtamiseen pakostakin väliporras. Jos yksiköt ovat liian suuria, pitää rakentaa paikallinen hallinto, jotta johtaminen käytännössä toimii. Muuten laitoksien päätöksenteon pohjaksi ei saada oikeaa tietoa paikallistasolta. ”

Hyvänä poliisipäälliköt näkivät myös nykyisessä järjestelmässä valtakunnalliset painotukset sekä toiminnassa että resursseissa. Nyt näitä on mahdollista huomioda suoraan ilman väliporrasta. Toisaalta 24 poliisiyksikköä POHalle on vieläkin suuri johtamisjänne. Näin suuressa johtamisjäljenteessä on huonoa se, että sama porukka ei voi vieläkään käydä tuloseskusteluja kaikkien kanssa. Poliisipäälliköt kokivat myös hyvänä sen, että nyt tulosjohtaminen on suurempaa ja välittömämpää. Hyvänä poliisipäälliköt pitivät päällikkökokouksissa sitä, että sieltä saadaan suoraan viesti valtakunnallisesti kaikille. Kehittämisen paikaksi päälliköt nimeävät paikallisia asioita, jotka kirjataan vuosittain, mutta todellisuudessa ne eivät etene.

PP4 ”Ehdottomasti hyvää ovat suuremmat kokonaisuudet ja tiivis tulossopimus. Myös hyvä asia on se, että TTS on erotettu omaksi kokonaisuudekseen. Talouden suunnittelun lyhyt jäljenteisyys ei ollut poliisista kiinni vaan ministeriöstä. Nyt kun on hallituksen kehysriihi pidetty, tiedetään millä mennään vuoteen vuoden 2016. Nyt voidaan toimia pitkäjäljenteisesti. Nykyiseen tulossopimukseen nostetaan TOP 8 kärjet ylös, joita lähdetään viemään eteenpäin. Tuloseskustelua käy nyt laajempi porukka. Toisaalta nyt asioista käyt neuvottelemassa eri ihmiset, jolloin vain asiat kirjataan ja eri ihmiset tekevät päätökset. Hyvää on se, että alustava budjetti tiedetään budjettiriihen jälkeen ja vuoden vaihteen jälkeen tiedetään tarkat rahat. Pohan tuloseskusteluja käyvä porukka on hyvin valmistautunut ja tiukat faktat joudutaan käymään tarkasti läpi. Meillä linjoittain kootaan tulosneuvotteluun tarvittavat tiedot yhteen ja näin ne pelkistyvät. Se myös sitouttaa henkilöstöä, kun saavan olla osana prosessia jo alusta asti. Meillä on sellaisia asioita, joita saadaan tulosneuvottelussa läpi, mutta on sellaisia asioita, jotka ei etene. Lentokenttä ryhmä ja putka asiat ovat tällaisia pitkän linjan asioita. Ne on kyllä vuosittain kirjattu, mutta niitä ei ole huomioitu resursseissa. Edellisen vuoden tavoitteita prosessissa käsitellään eli niin, onko ne saavutettu. Jos ei, niin siitä pyydetään selvitys. Jos meidän resurssit pienenevät, sovitaan myös, että tulokset saavat myös huonontua. Henkilöstö ei ole meillä dramaattisesti vähentynyt. ”

Hyötynä yleisesti nähtiin ehdottomasti se, että nyt kun yksi taso on pois, ohjausprosessi on tiivistynyt yleisellä tasolla. Nykyiset tulossopimusasiakirjat poliisihallituksen ja poliisilaitosten kanssa ovat noin 4-5 sivuisia. Näihin saadaan nyt painotettavimmat asiat selkeästi ja niiden jalkauttaminen toimintaan on selkeämpää. On päästy myös pois siitä, että toiminnallisten tulosten tuloksia ei enää käsin siirretä sinne. Tulokset saadaan nyt polstatista suoraan ja ne tulevat tulosohjausasiakirjojen liitteeksi. Tulosopimuksia varten on sisäasiainministeriön poliisiosastolle ja POHalle omat tunnuslukutaulukot. Tämä lähdeaineiston yhtenäisyys vähentää juupas eipäs keskustelua. Kokonaisuuden ohjaaminen on nyt helpompaa ja yksinkertaisempaa pienemmän johtamisjäljenteen takia. On yksinkertaisesti vähemmän yksiköitä ohjattavana. Tosin johtamisjäljente,

29 yksikköä eli 24 poliisilaitosta ja 5 valtakunnan yksikköä, on vieläkin liian iso. Hyötynä haastateltavat näkivät myös sen, että kaikki tehdään nyt yhdenmukaisesti ja yksiköitä kohdellaan tasapuolisesti.

Edelleen kehittämistä tulisi tehdä tulostavasti kohdalla. Ellei yksikkö pääse asetettuihin tavoitteisiin sovitulla rahalla, siitä ei seuraa minkään näköistä seuraavalle vuodelle.

PJ” Mitään muuta ei ollut silloin kuin negatiivista arvostelua siitä, että sovittuihin tavoitteisiin ei päästy. Silloin, niin kuin nytkin, pystyi esimiesvirasto laittamaan jonkin toiminnon esim. tietyn väliajoin, 2 kk välein tapahtuvaan raportoinnin kohteeksi. Muuta sanktiota ei ollut eikä ole olemassa. Olemme pohtineet, että tulosityksikönpäällikön määräaikainen virka voisi toimia kannustimena. Tällöin joutuisi hakemaan virkaansa määräajan jälkeen uudestaan ja se voisi kannustaa pääsemään sovittuihin tulostavoitteisiin. Se voisi kannustaa tulostavasti poliisipäällikköä olemaan myös tulostavasti toimiva. Johtamissopimusjärjestelmä on ministeriöiden ylätasolla jo olemassa ja se saataisiin haluttaessa nopeastikin käytäntöön.”

Tulevatko tulosohjausprosessissa paremmin paikalliset kriittiset menestystekijät esille kuin aikaisemmassa ja saadaanko tarvittavia korjausliikkeitä paremmin tehtyä?

Paikallisten kriittisten menestystekijöiden esille tulemisesta ei ole kehittynyt PORA II ansiosta. Kaksiportainen johtamismalli toisaalta tekee sen, että tarvittavia korjausliikkeitä on helpompi tarvittaessa tehdä. Haastateltavat kokivat, että kaksiportaisuus tekee sen, että tarvittavia korjausliikkeitä pystytään paremmin ja nopeammin tekemään. Toisaalta, kriittisten menestystekijöiden esilletulossa ei olla juuri huomattu suurta eroa entiseen. Vieläkin kaavamaisuuden johdosta erityistekijöitä ei saada helposti vaikuttamaan päätöksentekoon. Useassa laitoksessa on nykyisin valmistautuminen parempaa ja se johtuu yleisesti siitä, että jokaisen laitoksen oma strateginen analyysi tuottaa tietoa sopimuksen suunnittelua varten. Yleisesti on myös parempi tunne siitä, että tulossuunnitteluasiakirjat tehdään laitoksia varten, jotta saadaan tavoitteet jalkautettua esimiesviraston kanssa tehdyn sopimuksen mukaan kentälle.

PP1 ”Eipä juuri, edelleenkin selvästi puutteena on, että paikallisuus ei näy riittävästi tulossopimuksessa.”

PP3 ”Sisältö riippuu lähinnä poliisilaitoksen sisäisestä valmistelusta. Mahdollisuus nostaa asioita esille on olemassa samoin kuin aikaisemminkin. En näe, onko tässä kohtaa tullut muutosta, se on laitoskohtaista. Olemme aikaisemminkin saaneet kirjata omia kriittisiä menestystekijöitä tulossopimukseen ja saamme myös nyt. Kyse on näkemykseni mukaan enemmän siitä, onko meillä kykyä nähdä asioita ja nostammeko oikeita asioita siellä esille. POHAssa éri sektoreiden asiantuntija älykkäästi osaavat esittää kysymyksiä oman alueensa erityiskysymyksistä. Onko niillä erityistä vaikuttavuutta itse sopimukseen, on eri asia.”

PP4 ”Ympäristöanalyysin kautta kartoitetaan kehityssuunnat ja vastataan muutoksiin. Vuosittaisilla painopisteillä ohjataan toimintaa jonkin verran uudistuvasti. Toimintaympäristö on aivan erilainen kuin aikaisemmin. Pora I jälkeen laitoksemme ympäristö on erittäin heterogeeninen. Koko alueen hahmottaminen on erilainen ja erilaista. Suunnittelussa pitää pystyä tuomaan tämä selvästi esille, kun alue on kovin erilainen. Esim. A tehtävät hoidetaan Tampereella nopeasti, mutta muualla sekin kestää. B-tehtävät hoitaminen kestää Tampereella sen takia, kun ei ole vapaita partiota. Muualla niiden hoitamisen viivästyminen johtuu pidemmistä ajoajoista. Pystymme tarvittaessa tekemään kyllä korjausliikkeitä. Kuten kerroin, meillä on kestoaiheita joita ei ole saatu vietyä eteenpäin.”

Onko nykyisellä kaksipuolaisella tulosohtausmallilla helpompi löytää oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä?

Haastatellut näkivät, että tämä ei ole prosessikysymys, koska jokainen yksikkö joutuu kuvailemaan itse vallitsevan ympäristönsä ja mukauttamaan suunnittelemansa toimintansa ympäristöön.

Tulosvastuullisen päällikön tehtävä on tämä mukauttaa ja vastata siitä, että systeemi sitä tukee.

Poliisin sisäisellä resurssienjakomallilla tuotetaan ympäristön muutoksia vastaavat resurssien muutokset. Toisille resurssienjako malli tuottaa lisäresursseja ja toisille vähennyksiä. Liian pieniä yksiköitä ei voi enää pienentää, vaikka malli sitä näyttäisi. PORA III työryhmän esitys tuo tähänkin uudistus esityksen.

Sitä päälliköt pitivät hyvänä, että laitokset keskusteleval nyt ja jatkossa soraan poliisihallituksen kanssa.

PP2 ”Jos vahvistettu resurssimalli otetaan täyspainoisesti käyttöön, kaikkia kohdellaan tasapuolisesti. Jokaisen on sovitettava toimintansa ja tavoitteensa sen mukaisiksi. Poliisin sisäinen resurssien jakomalli on otettu kesäkuusta 2010 käyttöön, mutta sitä ei olla voitu vielä

täysimääräisesti käyttöön. Meidän laitos on uudessa jakomallissa saamapuolella. Toiset laitokset ovat joutumassa luovuttamaan resursseja ja useassa paikassa on jouduttu elämään kädestä suuhun, järjestelmää ei olla voitu vielä ottaa täysimuotoisesti käyttöön. ”

PP3 ”Kaksiportaisuus sinänsä helpottaa sitä mutta muutoin yhteys resurssien ja tulostavoitteiden välillä on puutteellinen jopa huonontunut tai etääntynyt. ”

PP4 ”Tässä ei suurta eroa ole lääninhallitusaikaan. Esimiesvirasto on nyt POHA, aikaisemmin Lääninhallitus. Ylitseohjausta ei ollut ennenkään, eikä sitä ole nytkään. Toiminnallinen johtaminen on nyt kaksiportaista, mutta onnistuttiinko siinä. Miksei, se selvää aikojen kuluessa. Myös lääni ohjasi laitoksia tarkasti myös. Kun läänit saivat rahaa edellisen vuoden kulutuksen perusteella, ne jakoivat sitä edelleen laitoksille kulutuksen perusteella. Tästä kuitenkin luovuttiin viimeisinä vuosina ja siirryttiin yhdenmukaiseen rahoitukseen. Pora I:n jälkeen määrärahat on jaettu kulutuksen perusteella. On hyvä, että nyt paikallispoliisi keskustelee suoraan POHAN kanssa. Lääninhallituksen kädet olivat sidottu, nyt puhumme suoraan POHAN kanssa ilman välikäsiä. Voidaan jakaa suurempia kokonaisuuksia eikä niin sirpaleita. Potti jakautui aikaisemmin liian pieniin osiin. ”

PJ ” Valtakunnallinen tulosohtaus toimii erittäin tehokkaasti ja tarvittaessa saadaan nopeastikin painopisteitä muutettua. Tehtyjä muutoksia pystytään myös seuraamaan. Kaikki poliisin resurssipäätökset pyritään tekemään tämän sisäisen resurssijakomallin kautta. Mallin optimitilanne saavutetaan joskus tulevaisuudesta. Mallin haaste on se, että jos jollekin lisätään, joltakin toiselta otetaan pois. ”

Ovatko nykyiset piirinne tulosneuvottelut aikaisempaa ei rutiininomaisempia?

Varsinainen neuvottelu käydään kirjallisen etukäteisvalmistelun perusteella ja neuvottelutilaisuudessa ei tapahdu enää muutoksia eikä tilaisuutta koeta näin ollen aidoksi neuvotteluksi. Haastatellut eivät koe neuvotteluja rutiinimaiseksi ja neuvotteluun on koettu paneudutun hyvin. Vaikuttamismahdollisuus on laitoksilla kyllä ja sitä on enemmän valmisteluvaiheessa. Tekstien sisältö ei enää jatkovaiheessa kovasti muutu ja niiden sisältö riippuvat siitä, miten ne on laitoksella muokattu. Jotkut kokivat, että niihin paneudutaan aikaisempaa paremmin, siinä mielessä ovat aidompia tulossuunnitelmia tai sopimuksia. Tähän syy voi olla se, että nykyinen päällikkökunta on yhtenäisempää. Enää ei tulossopimusmenettelyä mielestäni koeta

pakkopullaksi. Pienien poliisilaitoksien aikana ja tulosjohtamista ei pidetty luontevana eikä mielekkäänä, koska silloin päälliköt kokivat, että he eivät pystyneet vaikuttamaan asioihin niin kuin nyt. Tulosneuvottelupaperit oli silloin pakko kirjoittaa, kun oli käsketty, mutta todellista vaikutusta toimintaan niillä ei silloin koettu. Isommassa poliisilaitoksien kokojen aikana on aitoa resurssien suunnittelua ja sitä kautta syvyyttä tulosjohtamisessa. Sisältöön tässä on ollut PORA I enemmän vaikutusta kuin PORA II. Jotkut haastatelluista kokivat, että tuloskeskustelu ovat nykyisin huomattavasti vuorovaikutteisemmat. Toisaalta tulossopimusten tekstipuolessa on vieläkin kehitettävä ja sitä odotetaan, että tuloskeskustelut päästään keskustelemaan suoraan poliisiylijohtajan kanssa. Haastatellut kokivat, että tuloskeskustelut ovat selkeästi ohjelmoitu ja sikäli muodostunut rutiiniksi. Painopisteiden vaihteluilla saadaan vaikutusta keskustelujen sisältöön. Haastatellut kokivat, että nyt tuloskeskusteluissa enemmän asia sisältöä ja esimiesviraston puolelta on nyt eri toiminta-alueiden asiantuntijoita. Puhutaan samaa tulosjohtamisen kieltä ja näin päästään keskusteluissa syvemmälle. Syvyyttä on siis tullut toimintaan lisää. Toisaalta tavoitteet eivät voi vaihdella vuosittain liian paljon.

PP1 ”Mielestäni meillä on hyvät tulosneuvottelun käytännöt muodostuneet. POHAssa tuloskeskusteluissa etenkin rahoitus käydään nyt huomattavasti paremmin ja tarkemmin läpi kuin aiemmin. Tuloskeskustelut POHAn kanssa ovat nykyisin erilaisia kuin aikaisemmin. Nykyisillä keskusteluilla on enemmän vaikutusta ja ne ovat mielekkäämpiä. Nyt on talouspuoli oikeasti POHalla hallussa ja siellä tiedetään tulosjohtamisesta. Mikä on erittäin tärkeää, nyt puhutaan oikeaa ja samaa kieltä. ”Pakko pulla” häiritsee vieläkin tekstiosioissa ja se ei toimi halutulla tavalla. Se on selvä kehittämisen kohta. Tuloskeskusteluihin valmistautuminen on aikaisempaa parempaa näistä keskusteluista saa enemmän irti. Yksiselitteistä syytä en osaa sanoa. Onko tämä kaksipuolaisen johtamismallin hyvyttä tai sitten sitä, että nyt on todellinen tulosjohtamisen asiantuntija keskustelukumppanina POHAn puolelta. Tähän en osaa sanoa. ”

PP2 ”En ole huomannut isoa eroa. Kuten totesin, vastapuolen suuri henkilömäärä (8-10) hämmentää. Kaikilla ei voi olla todellista roolia tulosneuvottelussa. Pääosin puhutaan samaa tulosjohtamisen kieltä. Se mikä häiritsee on se, että saamme kyllä esittää kysymyksiä, jotka kirjataan, mutta emme saan niihin vastauksia. Jos paikallisyksiköiden määrä tulevaisuudessa vähenee PORA III myötä, tämä epäkohta ehkä poistuu. Tällöin pääsemme käymään tuloskeskustelut suoraan PYJ:n kanssa ja varmaan silloin varmaankin saisimme paremmin vastauksia. Nyt kysymykset hukkuvat POHAn hallintoon.”

Onko uudessa järjestelmässä enemmän liikkumavaraa (strategista joustoa) ja mahdollisuuksia oikeasti vaikuttaa asioihin?

Haastatellut kokivat, että suurempi liikkumavara ei johdu PORA II tuomasta uudesta prosessista vaan siitä, että poliisilaitoskoko on PORA I jälkeen suurempi. Suuri laitoskoko tuottaa enemmän joustomahdollisuuksia. Haastatellut kokivat, että toteutuuko joustavuus käytännössä, riippuu sekä poliisilaitoksen omasta otteesta että Pohan henkilöistä. Käytännön toimivuuteen vaikuttaa erittäin paljon se, miten poliisilaitoksien sisällä koko henkilöstö pääsee vaikuttamaan tulohjausketjussa, eli miten sisältöä ollaan yhdessä rakentamassa. Jos sektoreittain henkilöstö pääsee vaikuttamaan, siitä silloin tulee sellainen asiakirja joka oikeasti ohjaa toimintaa ja siihen sitoudutaan aidosti. Ylhäältäpäin määrättyyn on vaikea sitoutua.

PP1 ”Tulosopimusteksteihin ei liikkumavara ole juurikaan lisääntynyt. Poliisin lääninjohto ohjasi ennen vahvasti ja nyt lähes yhtä vahvasti ohjaa POHA. Mutta muuten toiminnassa on nykyisin enemmän liikkumavaraa. Tämä johtuu siitä, että PORA I jälkeen meillä on isommat poliisiipiirit. Laitoksien poliisitoiminnossa ei enää eletä kädestä suuhun, kuin silloin 90 poliisilaitoksessa. Tälläkin alueella on nyt huomattavasti enemmän mahdollisuutta painottaa haluttavia painopisteitä. Pora I vaikutti strategisen jouston lisääntymiseen huomattavasti enemmän kuin pora II.

PP2 ”Uudet poliisilaitokset ovat sen verran suuria, että pystyvät oikeasti tekemään strategisia painotuksia. Liikkumavaraa tulohjausjärjestelmässä ei ole tarpeeksi. Strateginen ohjaus ei ole tarpeeksi ketterä. Lupahallinnon tuottojen meno suoraan POHAan ei ole hyvä asia näin paikallisyksikön näkökulmasta. Jos esim. passien määrässä pääsemme tavoitteemme yli 40 %, ylimenevät rahat menevät suoraan POHalle, mutta nämä tavoitteiden ylimenevien passien painatuskulut jäävät meidän lisääntyviksi kuluiksi. Emme saa tästä mitään hyötyä, päinvastoin. Tavoitteiden ylimenosta ei palkita eikä korvata. Lupahallinnon tavoitteet pitäisi pystyä määrittämään niin, että tavoitteisiin pääsy tai ylitys, pitäisi pystyä palkita jotenkin. Jos kiinteistö- ja kalustomenot tulisivat laitoksien kehyksiin, se antaisi enemmän meille liikkumavaraa. Kalusto ajetaan nykyisinkin aivan loppuun ”

PP4 ”Suuremmissa yksiköissä resurssipainotus on aikaisempaa tehokkaampaa. Se tulee muun kuin tulosopimusten kautta. Se tulee ison yksikön kautta. Nyt voidaan siirtää resursseja paremmin kulloisenkin tarpeen mukaan. Tulosopimukseen se heijastuu sitä kautta, että pelataan isommilla resursseilla. Nyt kaikki resurssit eivät ole sidottu ydintoimintoihin. Nyt on mahdollisuus painottaa.”

Saadaanko tulosohejauksella nykyisen enemmän vaikuttavuutta kuin aikaisella kolmiportaisella johtamismallilla?

Haastatellut kokivat yleisesti, että vaikuttavuuden arviointi yksiselitteisesti on hankalaa. Toisaalta koettiin, että laitoksissa on vähemmällä resursseilla tehty edelleen hyvää tulosta. Tehokkuus on ainakin tässä mielessä lisääntynyt. Eli panos tuotos ajattelulla, koska tulokset eivät ole vähentyneet siinä suhteessa kuin resursseja on vähennetty. Voidaan sanoa, että tehdään enemmän oikeita asioita. Sitä ei tosin pysty millään mittarilla todentamaan. Vaikuttavuuden osalta koettiin tilanne niin, että se on hiukan parantunut. Käytössä on yhdellä kertaa enemmän resurssia suunnattavissa johonkin tiettyyn toimintoon, mutta toisaalta tämä ei ole PORA II uuden prosessin ansiota vaan PORA I uudistusten.

PP3 ”Valtakunnallinen ohjaus toimii paremmin ilman väliporrasta. Vaikuttavuus riippuu siitä miten sopimus suunnitellaan yksikössä ja miten se jalkautetaan toiminnaksi.”

PP4 ”Vaikuttavuuden arviointi ei ole ihan yksiselitteinen juttu. Poliisin toiminta ja tehtävät ovat vakiintuneet. Muutoksia vuositasonalla on vain vähän. Tehon lisäys tulee suuremmista kokonaisuuksista ja sitä kautta joustavuuden lisääntymisenä. Tulosohejauksella määritellään tavoitteet ja painopisteet, joissa myös on aika vähän vaihtuvuutta. Talousvastuuta ei ole vielä. Jos meiltä edellytetään tiettyjä tuloksia, tuloksia ei kuitenkaan pidä tehdä hinnalla millä hyvällä. Annetaan tietyt taloudelliset raamit, että näillä raameilla pitäisi saada nämä ja nämä tulokset. Toiminta ja talous pitää yhdistää. Entiseen kolmiportaiseen johtamismalliin verrattuna, toiminta ja talous ovat nyt paremmin yhdistetty ja lähempänä toisiaan. ”

Onko tuloksellisuuden raportointi kehittynyt ja jos on miten?

Haastatellut kokivat, että Polstatin myötä raportointimahdollisuudet ovat lisääntyneet ja jokaisen laitokset tulokset ovat nähtävissä reaaliaikaisesti. Myös sitä, mistä käytettävät tiedot ovat peräisin, pidettiin erittäin hyvänä asiana eli tiedon lähteet ovat nykyisin parempia ja luotettavampia. Tämä on vähentänyt erillisen raportoinnin tarvetta ja työ on tältä osin vähentynyt. Haastatellut kokivat kuitenkin, että toisaalta jostain syystä erityisesti POHAN puolelta tulee mitä moninaisimpia kyselyjä ja niihin on lyhyet vastausajat. Useat haastateltavat pohtivat, että mistä se voisi olla merkki. Poliisipäällikköpäivillä 4 kertaa vuodessa käydään tuloksia läpi ja sen poliisipäälliköt kokivat oikeaksi foorumiksi. Toisaalta päälliköt muistuttivat, että peräkkäiset vuodet eivät ole samanlaisia ja

poliisilaitoksetkaan eivät ole samanlaisia, vaikka olisivat henkilöstöltään tai resursseiltaan saman suuruisia. Omia erityispiirteitä ja tarpeita on jokaisella. Toiminta ympäristöt poikkeavat toisistaan ja niillä on poikkeava luonne. Vertailua eri laitosten kesken on hyödyllistä tehdä. Useat päälliköt katsovat tarvitsemansa asiat suoraan polstatista. Näitä asioita ovat esim. ovatko htv kehykset laskettu oikein, ollaanko budjetissa ja onko tavoitteita saavutettu miten hyvin.

Tulomittaristo on kehittynyt laajaksi ja kattavaksi. Toisaalta tulosohjauksen termi kyseenalaistettiin, koska tuloksista ja niiden saavuttamisesta ei juurikaan keskustella. Yksi päällikkö totesi, että paremminkin voitaisiin puhua termistä resurssi- tai panosohjauksesta.

Myös kritiikkiä tulosohjauksen tulosvastuun puuttuminen nousi jokaisen haastateltavan osalta esille. Pääset asetettuihin tavoitteisiin sovitulla rahoituksella tai et, mitään sanktiota tai palkkiota siitä ei tule.

PP1 ”Jopon (johdon porttaali) sisältö on kehittynyt siitä, mitä se oli ennen Pora I. Kehys/ henkilötövuodet eri osa-alueilla nyt paremmin yksiköiden tiedossa. Poliisilaitosten välinen vertailu on myös kehittynyt. Erilaisien mittareilla mitattavien asioiden tietoisuus on lisääntynyt. Nykyisin erittäin monia asioita katsotaan mittareiden kautta. Poliisilaitosten vertailulla on saatu paljon hyviä muutoksia aikaan. Päällikkö päivillä on tuotu asiat vertailun kautta esille ja sitä kautta on saatu suuriakin muutoksia laitoksien toimintatapaan. Luotettavuus on lisääntynyt mittareiden osalta.”

PP2 ”Toiminnan ja talouden seuranta ja raportointi on kehittynyt huimasti viime aikoina. Johdon porttaali on hyvä ja käytetty väline. Seuraamme kahdella tasolla talouden ja toiminnan suunnittelua. Meillä on kaksi kertaa kuukaudessa johdon palaveri, jossa toimintaa ja rahan käyttöä seurataan ja analysoidaan. Vuoropuhelua ja sen avoimuus on lisääntynyt selvästi. Meillä johdossa on tarkka ja päivitetty tieto siitä, paljon ihmisiä voidaan ottaa. Päällikkö päivien katsaukset otetaan johdon portaalista ja antaa mahdollisuuksien vertailla eri laitoksia yhteismitallisesti.

”PP3 ”Tulosmittaristo on sinänsä laaja ja kattava. Tulosneuvottelussa ei käydä tuloksia läpi eikä niillä ole käytännössä vaikutusta mihinkään. Ei voida oikeastaan puhua tulosohjauksesta vaan enemmänkin resurssi- tai panosohjauksesta. Jos asetettuja tavoitteita ei ole jollain osa-alueilla saavutettu, ei nykyisessä systeemissä tapahdu minkäänlaista tulosvastuuta. Rahoja ei vähennetä eikä muitakaan sanktiota tapahdu. Pitäisikö tässä kohtaa olla tulosvastuuta, onkin filosofinen kysymys. Mitä olisi silloin viisainta tehdä? Jos toisaalta tavoitteita ei saavuteta tai toisaalta, jos tavoitteet saavutetaan jopa ylitetään. Onko se viisasta pitkässä juoksussa, että laitoksen määrärahoja pienennetään sen takia, että sovittuja tavoitteita ei ole saavutettu. Positiivisessa

tapauksessa pitäisikö se näkyä poliisipäälliköiden urakehityksessä vai palkitsemisessa henkilökohtaisessa palkkauksessa. Nyt poliisipäälliköt ovat työnantajan määräämiä eli siinä mielessä työnantajan virkamiehiä. Meillä ei ole sopimusoikeutta. Henkilökohtaista työsuoritukseen perustuvaa palkanosaa (HTS) ei kuulu nykyiseen järjestelmään. Tätä järjestelmää nimitetään ns. kultapossukerhoksi. Virkaehtosopimukset eivät koske meitä. Päällikön tuloksellinen ja menestyksellinen toiminta olisi hyödyllistä huomioida taloudellisilla kannusteilla. ”

Onko tulosjohtamisen näkökulmasta johtamisjärjestelmä selkeytynyt?

Kaikki haastateltavat kokivat, että kaksi porrasta on parempi kuin kolme. Toisaalta jokainen haastateltava näki uhkakuvana sen, että vaarana on palata kolmeen tasoon PORA III myötä. Eli jos PORA III myötä valtakuntaan tulee vain muutama todella suuri poliisilaitos, se tarkoittaa jonkin asteisen välijohdon syntymisen. Uusista suurista poliisilaitoksista uusista tulee laajan maantieteellisen rakenteeltaan helposti kaksiportaisia. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että asioiden (tukitoimintoja kuten talous, viestintä ja organisaatioturvallisuus) johtamista voidaan keskittää paljonkin, mutta ihmisten johtamista ei. Operatiivista johtamista ei voi johtaa etänä. Resurssien käyttäminen vertikaalisesti on yhteydessä siihen, että niitä pystytään käyttämään tietyllä alueella. Ja tämä alue ei voi olla mahdottoman suuri. Että joku pystyy operatiivisia päätöksiä tekemään, näillä pitää olla yhteys operatiiviseen alueeseen. Eli jos mennään valtavan suuriin poliisilaitoksiin, syntyy isojen maantieteellisiin alueisiin tällöin ikään kuin uusi ”läänin johto”. Näissä olisivat edustettuna näiden uusien isojen poliisilaitosten päälliköt esikuntineen. Tämä on valitettavaa, koska nyt on jo kahdesta portaasta on saatu hyviä kokemuksia. Muutamat päälliköt osasivat jo tämän suuntaisia kokemuksia omien palvelupisteiden toiminnasta. Se ei hyvä tilanne johtamisen eikä ihmisten kannalta. Ihmiset kokevat jääneensä vaille johtamista ja sen tukea. Asioita voi johtaa etänä, mutta ei ihmisiä.

Haastatellut kokivat myös, että POHAN tulisi johtajaa poliisia, ei poliisilaitoksia. POHAsta tulee paljon muutakin ohjausta kuin tulosohtajaa ja se hämmentää päälliköitä. Päälliköt kokivat, että liian pienissä asioissa eli poliisihallinnon erikoisaloilla POHAsta tulevaa nippeliohjausta ei tarvittaisi. Myös poliisilaitoksen sisäisiin asioihin kuuluvaa ohjausta ei tarvittaisi, koska poliisilaitokset tämän kyllä hoitavat.

Päälliköt kokivat, että koska nämä kaikki ovat itsenäisiä ohjausjärjestelmiä ja tulevat eri putkea pitkin, niistä ei olla POHAssa kartalla. Seurauksia eli tuloksia tulee valvoa, mutta ei sitä miten tulos tehdään. Laillisuusvalvonnan tehtävä on varmistaa se, että asiat tehdään oikein.

PP2 ”Lääninjohtojen lakkauttaminen on yhtenäistänyt ja selkiyttänyt johtamisjärjestelmää. Vanhaan verrattuna on nyt yhtenäisempää toiminta kulttuurina, koska jokaisella läänin poliisijohdolla oli oma sisäinen resurssien jakomalli. Nyt asiat valmistellaan avoimesti ja laitoksia kohdellaan tasapuolisesti.”

PP3 ”Johtamisrakenne on hyvin selkeä. Tulosohtaus toimii rakenteellisesti ja prosessina kohtalaisesti. Tulosohtauksen lisäksi POHA tekee myös muuta ohjausta ja kokonaisuudessa on vielä selkeyttämisen tarvetta. PYJ:n kanssa käytävät tulos- ja kehityskeskusteluissa on tärkeää oman henkilökohtaisen suorituksen tukeminen, jaksaminen ja oma kehittyminen. Henkilökohtainen vuorovaikutus PYJ:n eli oman lähiesimiehen kanssa on tärkeä foorumi. PYJ pitää tärkeänä sitä, että hän saa henkilökohtaisesti palautetta ja vuorovaikutus on aitoa. Tämä on yksi Pohan eli esimiesviraston ohjaus muoto. Ohjausta vuoden varrella saamme päällikkö kokouksissa. Tämä on myös tärkeä foorumi, koska siellä PYJ vahvistamaan tilanteen mukaan eri painotuksia. Toinen ohjausmuoto on tulossopimus menettely, jota on käyty tässä haastattelussa syvällisesti läpi. Kolmas Pohan ohjauksen muoto on se mitä erikoissektorit antavat eri poliisihallinnon aloilla eli nippeliohjausta. Nämä kaikki ohjauksen muodot tulevat eri putkia pitkin ja ovat erilaisia ohjausjärjestelmiä. Siitä me poliisipäälliköt olemme samaa mieltä, että nippeliohjasta on liikaa. Se PORA III pitää saada vähennettyä. Tämä ohjausjärjestelmän rakenne on altis ristikkäisyydelle. ”

PP4” Paikallisella tasolla kyllä. Pohan osalta ohjaus on nyt yleisluontoisempaa. Pora I jälkeen tehtiin selvä järjestelmä, mutta siinä on vielä töitä, että saadaan se mahdollisimman kevyeksi ja virtaviivaiseksi. POHA ei ole täysin löytänyt omaa roolia. PORA I meni niin kuin suunniteltiin, mutta ennen kuin PORA II tuli, väitin laitosten yksilöllisyyden ja autonomian korostuvan. Eli laitosten omat sovitut tavoitteet ja niille tarvittavat resurssit. Näin ei ikävä kyllä käynyt. Pohan ohjaus ja heijastus vaikutus on liian hienojakoista. Kysellään liian pieniä asioita ja sellaisia, joilla yritetään hallita laitoksen sisäistä hallintoa. POHAN pitäisi johtaa poliisia, ei poliisilaitoksia. Poliisilaitokset kyllä tämän tekevät. Yleisesti johtaminen, niin valtakunnallisesti poliisin johtaminen, kuin paikallisesti yksiköiden johtaminen pitää olla sellaisessa tiukassa kädessä, että seurauksia valvotaan. Sitä ei tarvitse niinkään valvoa, miten tulos tehdään. Valta ja vastuu kulkevat tässäkin käsi kädessä. Laillisuusvalvonta varmistaa, että toimitaan oikein. ”

Miten poliisihallitus on onnistunut tehtävässään vastata poliisiyksiköiden tulosohjauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta niille?

Resurssien suuntaamisessa on ollut koko ajan haasteita. Resurssilaskelmia on rakennettu, mutta niiden soveltaminen käytäntöön toimii vaihtelevasti. Päälliköt kokevat kyllä, että suunta on kuitenkin ollut pääsääntöisesti oikea. Resurssien jakaminen on ollut aika tavalla kädestä suuhun elämistä. Lisäksi htv- tavoitteet ja rahakehys ovat olleet epäsuhteessa keskenään. Poliisin sisäinen resurssien jakomallin kokonaisvaltaisesta käyttöönottoa on haitannut poliisitoiminnan yleinen taloudellinen niukkuus eli se, että jakovaraa ei ole. Mistä pitäisi poistaa, jos ei ole poistumaa tarpeeksi. Työttömien poliisien paikkauksessa on laitokset saaneet lisävoimavaroja, mutta nämä ovat lyhytjänteisiä keinoja. Tulevaisuudessa opiskelija määrät tulevat jatkossa vähenemään ja sitä kautta kenttäharjoittelijoita tulee meille vähemmän. Rahoituksen haaste on myös se että rahaa tulee tiputellen eri tarkoitukseen ja korvamerkityt rahat ovat pieniä. Erillinen rahanjako syö kokonaistulosohjauksen roolia. Se aiheuttaa käytännön hankaluuksia esim. siinä, että mihin toimintaan erillirahoitus on korvamerkitty ja miten sitä saadaan käyttää. Soveltaminen riippuu jokaisen laitoksen kulloisestakin tilanteesta, miten ja missä tilanteessa on henkilötövuodet käytössä laitoksen sisällä.

PPI ”POHA” on resurssien ohjaus onnistunut, mutta toiminnallinen ohjaus ollut heikompaa. Kuten olen kertonut, tämä ohjaus pakottaa tiettyyn muottiin ja näin maaseudun näkökulmasta voi jopa arvella, onko ohjaus liaksi pääkaupunkikeskeistä. Mistä tämä kumpuaa onkin visaisempi kysymys. Pääkaupungilla on omat tarpeensa, sitä ei kukaan kiistä, mutta onko resurssien jako oikeassa suhteessa maakuntiin. Toivottavasti joku löytää tähän haasteeseen ratkaisun. Nykyinen poliisin sisäinen resurssien jakomalli on hyvä. Se on riittävän avoin, selkeä ja yksinkertainen. Aikaisemmin oli rahanjako toteutuneen käytön mukaan ja kannusti käyttämään rahoitusta kuten ennenkin, koska rahat aina tulivat. Nykyään siirtyvien määrärahojen osalta ollaan vähän samassa tilanteessa. Niiden palautuminen takaisin POHAan kannustaa niitä käyttämään, etenkin henkilöstö asettaa paineita, että olemassa olevaa rahoitusta tulisi käyttää eikä jättää siirtyvää, koska siirtyvä raha ei jää kyseiselle poliisilaitokselle tulevaan vuoteen. Jokainen poliisipiiri kyllä loppuvuodesta keksii rahalle käyttöä, riski tähän on suuri, siis vastuullinen toiminta korostuu. Pääkaupunkikeskeisyys rahanjaossa näkyy mm. siinä, että täällä isoissa poliisipiireissä poliisi ajaa tosi pitkiä matkoja ja jos suurennetaan poliisipiirejä yhä, ajamiseen menee enemmän ja enemmän aikaa. Se näkyy tietysti a- ja b-tehtävien määrässä alentavasti, joka on yhtenä kriteerinä

resurssien jakomallissa. Jos poliisivankiloita vähennetään, tällä on sama vaikutus eli poliisin resursseja sidotaan enemmän kuljetustehtäviin.

Toimitila- ja ajoneuvot rahat tulevat keskitetysti POHAsta. Tällä on se hyvä puoli, että se turvaa meidän ajoneuvokaluston. Tässäkin olisi kiusaus ajaa autoilla pidempään ja käyttää rahat muualle. Tämän asian kohdalla ei vahvakaan keskittäminen ei ole huono asia. Mutta jos PORA III mukaan mennään muutamaa isoon laitokseen, POHAN roolia ja tehtäviä pitää mielestäni myös miettiä uudestaan.

PP2 ”Mahdollisuuksien mukaan ja tasapuolisesti. Poliisin tulokset ovat hyviä koko ajan ja on vaikea sanoa, onko se tuloksenohjauksen kehittymisen kaksiportaisen johtamismallin ansiosta vai PORA I, varmaan että 50 % 50. Pora I ja Pora II.”

PP4 ”Tulosohjaus toteutuu suunnitelmallisesti. Voimavarat jaetaan pääsääntöisesti resurssimallin mukaan. Joitakin sovelluksia on ollut pakko tehdä.”

(PJ) Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma suunnitteluasiakirja, SM ja POHAN tulosjohtamisketju ja POHAN rakenne?

PJ ”Toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS) on lakisääteinen pitkän aikavälin suunnitteluasiakirja poliisihallinnossa. Talousarvioasetuksen mukaan TTS on pitkän aikavälin suunnitelma ja lyhyemmän aikavälin vaatimuksen täyttää poliisihallinnossa tulossopimus. TTS on strategisen tason asiakirja ja ilman sitä ei voi tulosohjausta olla. Perustekstit eivät voi vuosittain muuttua kovain paljon. Juopot ajetaan samalla tavalla nyt ja tulevaisuudessa. Hälytystehtävien hoitaminen on oltava aina kärjessä. Peruslinjat eivät muutu. Organisaatio- ja toiminta tapamuutokset tulevat toiminta- ja taloussuunnittelu asiakirjan kautta. Pitkän tähtäimen suunnitelma on tulosjohtamisessa aina oltava.”

(PJ) Miten nykyisessä järjestelmässä SM poliisiosaston ja POHAN tulosjohtamisketju toimii ja onko siinä mahdollisesti jotain kehittämistä?

PJ ”POHA on tulosohjausketjussa uusi elementti ja tätä ohjausta ei ole aikaisemmin ollut. Minulla käsitys, tulosohjauksen prosessin pitäisi olla SM poliisiosastolla tiiviimpi ja sen pitäisi pysyä strategisella tasolla. Liian operatiivinen rooli aiheuttaa sen, että alainen hallinto ei tiedä, missä operatiivinen poliisin ylijohdo oikeasti on. Papereissa se on kyllä selvästi kirjoitettu auki, mutta

todellinen toimintakäytäntö hakee vielä uomiaan. SM poliisiosaston pitää keskittyä päälinjoihin eikä operatiivisiin kysymyksiin. ”

(PJ) Vastaako POHAN rakenne nyt tuloskeskustelujen tehokasta läpikäyntiä ja miten sitä pitäisi mahdollisesti kehittää PORA III myötä?

PJ ”Viikolla 34/12, kun PORA III loppuraportti julkistetaan, todennäköisesti

PAHAN yksiköiden määrä vähenee kahdeksasta neljään. Näin myös POHAN tulosohjausryhmän koko pienenee ja siitä tulee POHAN johtoryhmän ohjauspalikka. Jos poliisiyksiköiden määrä vähenee julkaistavan esityksen mukaan, se tarkoittaa pienempää johtamisjännettä. Tämä mahdollistaa sen, että PYJ käy kaikkien kanssa tuloskeskustelut ja vuorovaikutus oikeasti paranee. Nykyinen POHAN rakenne on välivaihe.”

Onko PORA II onnistuttu johtamis- ja hallintorakenteita keventämällä lisäämään hallinnon tuottavuutta ja jos on, millä perusteilla?

Tuottavuuden lisäämistä on tapahtunut, jos verrataan vanhan järjestelmän ylijohtoa ja lääninhallitusten yhteenlaskettua henkilötyövuosimäärää. 20 henkilötyövuotta on vähennetty ja 40 on tavoite. Luonnollisen poistuman kautta on pystytty vähennys tekemään, eli ketään ei ole irtisanottu. Kun eläkkeelle virkamies lähtee, hänen tilalleen ei ole uutta palkattu. SM poliisiosastolle on tosin nimitetty uusia työntekijöitä, mutta se on osa valtioneuvostoa ja eri asia. Myös, kun POHAN henkilökunta tulevaisuudessa sijoittuu kaikki Helsinkiin, sieltä tulee tuottavuutta lisää. Tämä on samaa aikaa kuin PORA I jälkeen, kun henkilökunnan irtisanomisiin ei lähdetty. On vielä ennen aikaista arvioita, mitkä ovat uudistuksen hyödyt.

PP2 ”Havaintojen mukaan ylimmän johdon rakenne ei ole keventynyt, eikä siten tuottavuuskaan sen johdosta kohonnut. On tarvetta tehdä koko poliisitoimea koskeva PORA III. Siinä yhteydessä POHAN rooli on mietittävä uudestaan. Jos piirikoko suurenee, ei tarvitse niin vahvasti ohjaavaa POHAa. Hajasijoittamisessa ollaan vielä siirtymäkaudessa ja PORA III tarkastelu tehdään kieltämättä nopeasti. Pitää muistaa, että näissä suurissa rakenneuudistuksissa kustannussäästöt tulevat pikku hiljaa aikojen kuluessa. ”

PP3 ”PORA II:ssa rakenteen keventäminen tarkoittaa lähinnä siirtymistä kolmiportaisesta kaksiportaiseen rakenteeseen. Siinä on onnistuttu. Ja se on hyvä asia. Muutoin tuottavuushyötyjä ei

ole sanottavasti syntynyt. Esim. henkilöstömäärissä ei ole tapahtunut vähenemistä. Ohjausrakenne hyvä. Jos lasketaan POHA, SM ja verrataan niiden htv määriä vanhaan lääninjohtojärjestelmään, suurta vähenemistä ei ole tapahtunut. Pora III näitä vähennyksiä aletaan oikeasti tekemään. ”

PP4 ” Kevennyksenä voidaan nähdä lääninhallitusten poistuminen, mutta tilalle on tullut vahvasti resursoitu POHA. Suuri hyvä muutos on se, lääninhallitusten aikana niitä ei voitu kehittää juuri mitenkään. Nyt POHAN rakenne ja organisaatio on sellainen, että sitä voidaan tarpeen niin vaatiessa nopeasti muuttaa ja kehittää. Läänit olivat linnakkeita joita ei voitu kehittää. POHalla on nyt eväät kehittää toimintaansa. Se tuo mahdollisuutta tuottavuuteen parantamiseen. ”

Tutkijan johtopäätökset;

Jos lasketaan vain lääninhallitusten poistuminen ja POHAN perustaminen, on poliisihallinnon tuottavuutta pystytty PORA II ansiosta lisäämään, johtamis- ja hallintorakenteita keventämällä. Sisäasiainministeriön poliisiosastoa ei tähän voida laskea mukaan, koska se on osa valtioneuvostoa. Myös se, että vielä ollaan ylimenokautta menossa ja kun ketään ei ole hallinnosta rakenneuudistuksen johdosta sanottu irti, suuria tehostamislukuja ei vielä voida esittää. Suunta on oikea.

Ovatko johtamisrakenteet tosiasiallisesti keventyneet ja onko uudistuksella ollut vaikutusta byrokratian vähenemiseen?

Yleisesti päälliköt olivat sitä mieltä, että ohjaus on suoraviivaistunut ja organisaatio madaltunut. Poliisilaitosten itsenäinen toimintakyky on lisääntynyt ja jo se on yksinkertaistanut toimintaa mm. kokoamalla toimintoja yhteen. Poliisilaitosten määrä on pudonnut merkittäväksi. Tavoite, jota kohti on menty, on että johtamisrakenne on sellainen, että jokaisella johtajalla on todellinen johtajan rooli. Byrokratia on vähentynyt ja johtamisjärkeä on tullut pienemmäksi. Aikaisemmin oli hallintoa liian paljon. Monessa paikassa on taloushallinnossa vieläkin liikaa porukkaa ja kun sieltä virkamiehiä, heidän sinne sijoitettuja vakansseja ei täytetä. Muutoksessa pitää PORA III lainsäädännössä varmistaa se, että henkilökuntaa ei potkita pois. Muutos vaiheessa on tärkeää lainsäädännössä tämä varmistaa, muuten henkilöstöä pelottaa, että miten heidän käy

PP1 ”Eivät rakenteet juurikaan ole keventyneet, eikä myös byrokratia vähentynyt. Kuten edellisessä kohdassa viittasin, vielä on ylimenovaihe menossa, mutta suunta on oikea rakenteiden

uudistukselle. Haaste on POHAsta tuleva vahva ohjaus ja erityisesti sen pirstaleisuus. Toisaalta aivan uuden keskusviraston perustaminen ottaa oman aikansa sen myötä kokonaisuuden haltuunotto. ”

PP2 ”Lääninjohdon viime vaiheet olivat tuskallisen byrokraattiset. Status laski loppuvaiheessa ja motivaatiokin oli kateissa. Siinä mielessä byrokratia on vähentynyt, joskin sitä kehitystä pitäisi vielä voimakkaasti jatkaa. ”

PP3 ”Kaksiportaisuuden suhteen kyllä. SM-POHA työnjako on kentälle päin kohtalaisen hahmottumaton. Vaikuttaa, että niissä tehdään osittain päällekkäistä työtä eikä rooleja ainakaan ole onnistuttu kirkastamaan paikallistason tietoisuuteen. ”

(PJ) ” On tosiasiallisesti keventynyt, kun yksi väliporras tuloskeskusteluketjusta, ylijohdon ja poliisin lääninjohdon, on jäänyt prosessista pois. Keventyminen näkyy tulosasiakirjojen keventymisellä ja tämä on vähentänyt paperiprosessia. Poliisihallituksen perustaminen on teknisesti tuonut poliisihallintoon samanlaista tulosjohtamissuorittamista ja näin byrokratia on vähentynyt yhdenmukaisten toimintakäytänteiden mukaan. ”

Miten näette PORAn uudistusten ja hallinnon yleisen tuottavuusohjelman tavoitteiden asettamisen sekä käytännön toteuttamisen?

Poliisipäälliköt näkevät ongelmana kaiken aikaa olleen poliisin rahoituksen eli sen vähyyden. Pora I ja II ovat olleet oikeansuuntaisia ratkaisuja. Rakenteita keventämällä on yritetty saada kentälle väkeä, mutta käytännössä ei siinä ole onnistuttu. Se, että poliisin rahoitus on ollut peruslähtökohdiltaan liian alhainen pitkään, on ollut seurausta sille, että tuottavuusohjelmaa on ollut lähes mahdotonta soveltaa poliisiin.

PP1 ” Meillä on ollut iät ja ajat perustaso liian alhainen. Eikö poliisihallinto ole saanut tätä sanomaa valtiovarainministeriö uskomaan, että meillä on pitkään ollut perusvirhe ja se pitäisi saada korjattua. Vieläkin on se yleinen luulo, jopa joillakin kansanedustajilla, että poliisihallinto ei osaa laskentatoimeja oikein. Se ei ole oikea lääke, että poliisi lähtee luovuttamaan tehtäviään jollekin muulle. Siinä käy nimittäin niin, että luovutettavien tehtävien mukaan luovutetaan myös rahaa niiden hoitamiseen muualle.

Paikallispoliisin näkökulmasta lupahallinnon tuottojen siirtäminen POHAan, ei ollut hyvä asia. Niillä tuotoilla pystyimme vähän enemmän tekemään omia juttuja. Nyt kaikki raha tulee esimiesvirastosta.”

PP2 ”Pora III voidaan näitä yhteentörmäyksiä välttää mahdollisuuksien mukaan.”

PP3 ”Tuottavuusohjelma on ollut sisällöltään lähinnä henkilöstön vähentämisohjelma. Sen toteuttaminen on vaikuttanut poliisihallinnossa melko tuskaiselta. Vähennysten kohdentaminen on yritetty kohdentaa hyvin pieneen henkilöstöryhmään ja oikeasti tuottavuustoimenpiteisiin päästäneen käsiksi vasta PORA III:n yhteydessä ja eräissä kehittämishankkeissa (VITJA ym.). Kun rahat ovat vähentyneet, budjettiniukkuuden takia, se ei ole ollut aktiivista tuottavuuden kehittämistä. ”

PP4 ” Pora III tulee antamaan uusia mahdollisuuksia kohdentaa tuottavuusvelvoitteita hallinnon keventämiseen. Tuottavuusohjelman toteuttaminen poliisissa on vielä ollut vähäistä. Yhteentörmäykset voidaan välttää vain selkeällä organisoinnilla ja tarkalla aikataulutetulla ja tavoitteellisella toimintasuunnitelmalla. Rakennelma on huomattavasti tuottavampi kuin aikaisemmin. Tuottavuus ei tule niin nopeasti. Kun apulaispäällikkö eläkkeelle, se virka täytetään konstaapelin virkana. Vasta näiden jälkeen tulee suuret hyödyt kun johto, tukipalvelu ja toimistopalvelut on tarkasti mietitty, millä porukalla pärjätään. Toimitila kustannuksissa ei valtavia sääntöjä saada, koska vanhoista rakennuksista ovat työntekijät pitää saada jonnekin mahtumaan. Jos tyhjennämme jonkin paikan, tulee toiselle paikalle painetta lisätä. Rakennukset on suunniteltu jollekin henkilömäärälle ja tätä määrää ei voida kovasti ylittää. ”

Miten tuottavuusohjelman ja ns. korvamerkittyjen rahojen esim. talousrikostutkintaan panostaminen piirissä on käytännössä onnistuttu?

Ns. korvamerkityt on pantu laitoksissa onnistumaan, mutta toisaalta on hämminkiä aiheuttanut se, että perustoiminnan ja rahoituksen kustannuksella painotetaan jotain toimintoa erityisesti. Väkeä on jouduttu vähentämään ja samaan aikaan talousrikostutkintaan on väkeä lisätty. Päälliköt kokivat, että korvamerkitty raha kaventaa päällikön valtaa, mutta toisaalta ei olisi järkevää olla ottamatta lisäresursseja vastaan. Useat päälliköt kokivat, että tuottavuus ohjelman tavoitteet on saavutettu yleisen budjetti niukkuuden takia.

PP1 ”Olemme vähentäneet poliisimiesten ja muun henkilöstön määrää sen mukaan, miten vuosittain POHA on rahoituksella asiaa ohjannut. Korvamerkittyjen rahojen käyttö on onnistunut käsittääkseni kohtuullisen hyvin, esim. talousrikostutkinnassa olemme pystyneet lähes ylläpitäneet ne tasot, jotka siihen on määritelty. Myöskään heidän työpanostaan ei ole käytetty muuhun poliisitoimintaan. Talon sisällä tämä aiheuttaa ainakin ihmettelyä. Kiusaus on suuri, että heidän resurssejaan käytetään muuhun poliisin perustoimintaan. Korvamerkityillä resursseilla pystytään kyllä turvaamaan jokin tietty toiminta, mutta kokonaisuus kärsii. Korvamerkittyä rahaa myös tarkasti valvotaan, ajatuksella mihin sen on käytetty. Talousrikostutkinnasta sen verran, että sen tutkintaan on perusosaaminen jo paikallispoliisissa olemassa, koska jo 15 vuotta harjoiteltu. Toisaalta maakunnissa ei ole niin suurta taloutta kuin elinkeinokeskitymissä, joissa sitä mukaan talousrikollisuus on myös sitä kautta suurempaa. Jos kuvitellaan, että liikkuva poliisi sulautetaan paikallispoliisiin, heidän nykyisen osaamisen turvaaminen on haaste, koska poliisin perustoiminnalla on suurempi tarve kuin liikenteenvalvonnalla.”

PP3 ”Tuottavuusohjelma ei näy erikseen poliisilaitoksissa vaan näkyy siinä, paljonko POHalla on jaettavaa. Korvamerkittyjen rahojen käyttö on onnistunut tyydyttävästi. Käyttötapa ja sen rajaukset ovat olleet osittain epäselviä ja puutteellisesti määriteltyjä.”

PP4 ”Riittävän hyvin. Korvamerkitty raha on aina ongelmallista. Vastustan niitä korvamerkittyjä rahoja. Lisäresurssit ovat tietysti hyvä asia, mutta 40 miljoonan laitoksen budjetissa 8 tonnia talousrikollisuuden tehostamiseen, ei ole mielekästä. Miksei anneta yhdellä laakilla kaikki raha, ja tavoitteet, jotka sillä rahoituksella pitää saavuttaa. korostan tässäkin kokonaisuuden johtamista Pohan puolelta. ”

(PJ) Miten tuottavuusohjelman ja ns. korvamerkittyjen rahojen esim. talousrikostutkintaan panostaminen poliisiylijohtajan näkökulmasta onnistuttu?

(PJ) Talousrikostutkina on ollut aina poliittisesti kiinnostavaa. Siksi poliisi saa siihen erillisrahoitusta. Korvamerkityt rahat ovat aina hankalia, koska niitä on vaikeaa panna täytäntöön. Mutta, se on tehokas tapa saada johonkin yksittäiseen toimintoon lisärahoitus, ja siksi poliisille kokonaisuutena hyvä asia.

Onko poliisipäällikön päätöksenteko helpottunut vai vaikeutunut isompien poliisipiirien aikana tulosjohtamisen näkökulmasta?

Poliisipäälliköt ovat kokeneet yleisesti, että päätöksenteko helpottunut ja tullut selkeämmäksi, koska läänitasoa ei enää ole. Vuosittain pidettävät keskimäärin 4 valtakunnallista poliisipäällikkökokousta ovat myös helpottaneet päätöksentekoa ja nykyisen poliisiylijohtajan (PYJ) toiminta on tuonut johtamiseen selkeyttä. Aikaisemmin ylijohto oli hyvin etäinen ja lääninjohto välitti ylijohtoon asioita ja viestejä vain eteenpäin. Nykyisin päällikkökokousten jälkeen ei ole jäänyt mitään epäselväksi, mitä pitää tehdä. Nykyisen PYJ viestintä on selkeää ja hänen yhteys paikallistasolle toimii hyvin. Tämä voidaan varmastikin lukea kaksipuolaisen johtamismallin eduksi. Ylijohtoon selkeä viestintä ja aito vuorovaikutus tuovat helpotusta paikallistason johtamiseen. Täälläkin tiedetään missä mennään ja mikä on suunta. Jos halutaan valtakunnallisesti viedä uudistuksia tuoda läpi, se onnistuu kaksipuolaisella systeemillä. Myös liikkumavaraa päätöksenteossa on enemmän. Toisaalta kuten aikaisemmin vastasin aikaisemmin, tähän Pora I on ollut suurempi rooli kuin Pora II.”

PP2 ”Ehdottomasti helpottunut. Itsenäiset ja tarpeeksi vahvat yksiköt pystyvät suuntaamaan toimintaansa haluttuun suuntaan. Strateginen liikkumavara on oikeasti suurempi.”

PP3 ”Päätöksenteko on aina vaikeaa tai helppoa riippumatta laitospuolesta mutta johtaminen on saanut joustavuuden, resurssien suuntaamisen ja rakenteiden kehittämisen suhteen parempia mahdollisuuksia. Esim. henkilöiden ja vakanssien siirto toimipisteiden ja yksiköiden välillä, voimavarojen tilannekohtainen kohdentaminen jne. Päätöksiä sisällöltä ovat luonteeltaan nykyisin erilaisia. Pakko on pyrkiä pysymään yleisimmillä linjoilla. Nykyisin teen paljon päätöksiä valmisteluiden ja esittelyiden perusteella. Esittelystä tehtyjen päätösten määrä on lisääntynyt ja se johtuu poliisilaitoksen koon kasvamisesta. Meillä on rikostietopalveluun sijoitettu analyysitoiminto, joka tuottaa analysoitua tietoa kulloisesta tilanteesta. Nämä tiedot käydään johtoryhmässä kuukausittain läpi. Tulosseurantaan osavuositarkastuksien muodossa käydään joka neljäs kuukausi. Jo postista (johtoon tulosporttaali) saatavat tiedot ovat oikeita ja toimivia. ”

PP4 ”On helpottunut. Suuremman organisaation vastuutukset voidaan tehdä selkeästi ja täsmällisesti. On pyritty siihen, että valta ja vastuu kulkee yhdessä. Delegoin mahdollisimman paljon valtaa alaspäin. Edellytän vastuuta ja annan valtaa. Minä käytän valvonta- ja seuranta valtaa. Ellei asiat mene hyvin, voin ottaa asiat itselleni. Järjestelmän nippeleihin ei sorru

ollenkaan. Päätöksen tehdään pääosin esittelystä ja lähtee kahdella nimellä eteenpäin. Olen yrittänyt päästä sekamiestyömiehen toimenkuvasta pois. Linjat hoitavat linjojen asiat, sektorit sektoreiden asiat ja minä poliisilaitoksen asiat. ”

Päästiinkö näkemyksenne mukaan Pora II asetettuihin tavoitteisiin tulosjohtamisen osalta eli selkenikö poliisin tulosjohtaminen poliisihallituksen perustamisen myötä?

Haastateltavat ovat hyvin yksimielisiä siitä, että Pora II tavoitteisiin päästiin tulosjohtamisen osalta. Poliisi tulosjohtaminen selkeni poliisihallituksen perustamisen myötä.

PP1 ”Kuten olen useassa kohtaa aikaisemmin kertonut, poliisin tulosjohtaminen selkiintyi ja parantui poliisihallituksen (POHA) perustamisen myötä. Kaksiportaisuus on tuonut paikallisyksikköä lähemmäs suunnitteluvaiheessa ja aito vuorovaikutus on lisääntynyt. Tosin vielä on töitä tehtävänä, kuten olen haastattelussa kertonut. Paljon on menty erityisesti talouden puolella eteenpäin”

PP2 ”Päästiin kaksiportaiseen organisaatioon ja se selkeytti sekä yhtenäisti tulosjohtamista poliisissa. Eli kyllä tavoitteisiin päästiin. ”

PP3 ”Kaksiportaisen rakenteen myötä selkiytyi merkittävästi. Tulosohjauksen sisältö ja sen kyky ohjata oikeasti toimintaa ei ole merkittävästi muuttunut ja riippuukin enemmän sisällöistä kuin prosessista. Kuitenkin ketjun lyheneminen on omiaan selkeyttämään järjestelmää.”

PP4 ”Kun siirryttiin kaksiportaiseen järjestelmään, poistui yksi väliporras ja se jo selkeytti tulosohjausta. Muun muassa valtakunnallinen yhdenmukaisuus toteutui, kun välissä ei ollut erilaisia tulkintoja tekeviä lääninjohtoja. Tehostamista edesauttoi myös se, että paikallispoliisin yksiköiden määrä väheni 90:stä 24:ään. Se toi mukanaan yksiköiden parempaa yhdenmukaista kohtelua (resursointia ja tavoitteenasettelua) sekä yksinkertaisempaa kokonaisprosessia (vähemmän käytäviä tuloskeskusteluja). Tulosohjausprosessi kehittyi kuitenkin alkuvaiheessa liian tarkaksi ja yksityiskohtaisesti, mutta on nyt löytämässä oikean roolinsa pelkistettynä ja pääkysymyksiin keskittyvänä. Pohan rooli pitäisi hakea omaa uutta roolia. Nyt sieltä paimennetaan liian yksityiskohtaisesti ja liian tarkkaan. Mikä minua vähän mietityttää, onko kaikilla vastuuhenkilöillä itsenäistä toimivaltaa. Kaikki päätökset sieltä tulevat PYJ: n nimellä. Onko siellä

riittävästi itsenäistä ohjausta. Toisaalta kun perustetaan aivan uusi keskusvirasto, voi olla hyvinkin perusteltua PYJ pitää valta tiukasti itsellään organisaation kehittämisen alussa. Toisaalta kun organisaatio kehittyy vastuuta pitää antaa muille ja se kannetaan. PYJ kanssa käytävä vuosittainen tulos- ja kehityskeskustelu on erittäin hyvä asia. Kiireisten ihmisten on hyvä kerran vuodessa istua vastakkain.”

(PJ) Ollaan pääsemässä, pora III tuo mukanaan uudet tavoitteet. On menty oikeaan suuntaa ja hallinto on saatu kevennettyä.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA

Teoreettisista näkökulmista voi saada hyvinkin paljon tukea tutkimustuloksilleni. Ensinnäkin poliisipäälliköt olivat erittäin yksimielisiä siitä, että siirtyminen kahden portaan johtamismalliin on ollut erittäin hyvä ja se on selkeyttänyt johtamista. Välitön vuorovaikutus suoraan poliisihallituksen kanssa on koettu erittäin hyväksi. Tämä sopii hyvin teoreettisen viitekehyksen huomioon siitä, että kun vertikaalista valtaa delegoidaan alaspäin. Poliisipäälliköt pääsevät suoraan vuorovaikutukseen poliisihallituksen kanssa ja jatkossa käymään mahdollisesti tulosneuvottelut suoraan poliisiylijohtajan kanssa.

Toiseksi pienemmästä johtamisjärjestelmästä ja siitä, että kaikilla laitoksilla on sama esimiesvirasto, tarkoittaa hyvänä asiana sen, että poliisilaitoksia kohdellaan nyt yhdenmukaisemmin ja samojen pelisääntöjen mukaan. Sivulta johtamisen riski pienenee ja johtaminen on kaikille osapuolille läpinäkyvämpää. Tosin vieläkin ollaan poliisin sisäisen resurssinjakomallin siirtymävaiheessa. Yleisesti POHAN roolista käy päälliköiden mietteistä ilmi, että POHAN tulisi johtaa Suomen poliisia yleisesti, eikä yksittäisiä poliisilaitoksia. Poliisipäälliköt sen esikuntineen kyllä tekevät, kun vain sanotaan selvästi mitä tietyllä rahoituksella halutaan.

Tähän vahvaa isännänotteen tuntuun varmaankin vaikuttaa se, että Suomeen perustettiin aivan uusi keskusviranomaislainen. Synnyttämisen yhteydessä vahva valvonta on hyväksyttävää ja perusteltua. Kunhan se ei jää jatkuvaksi olotilaksi.

POHalla koetaan olevan huomattavasti paremmat mahdollisuudet nyt kehittää poliisin toimintaa kokonaisuudessa kuin mitä koettiin lääninhallituksen aikana.

Toisaalta vaikka talouden suunnittelussa on menty oikeaan suuntaan, vieläkin se on liian lyhytjänteistä. Vaikka tämä ei välttämättä ole poliisihallinnosta itsestään johtuvaa, sen kehittämiseen tulisi kiinnittää jatkossa huomiota.

Haasteena, jopa uhkakuvana, jokainen haastateltu näki PORA III uudistuksissa sen, että maantieteellisesti laajaan poliisilaitoksen sisään voi syntyä kolmas johtoporras, vaikka PORA II juuri siitä on pyritty pääsemään eroon.

Tulosohjausasiakirjat ovat kehittyneet poliisihallinnossa valtavasti oikeaan suuntaan. Juha Järvelin totesi tutkimuksessaan, että poliisilla oli silloin toimintaa mittaavia mittareita todella paljon, on niitä saatu vähennettyä huomattavasti. Myös tulossopimusasiakirjat ovat tiivistyneet huomattavasti ja tulleet oikeasti ohjaamaan toimintaa.

Anssi Murto tuli omassa tutkimuksessaan siihen johtopäätökseen, että läänin johdon tekemät tulossopimukset eivät käytännössä jalkautuneet todelliseen paikallispoliisin toimintaa. Tässäkin asiassa on menty oikeaan suuntaan suurin harppauksin. Valtaa, ja sitä kautta vastuuta, on delegoitu alaspäin, kuten on ollut uudistuksen tavoitekin.

Byrokratia on yleisesti vähentynyt ja tulosjohtamisosaaminen yleisesti lisääntynyt. Hallinto on keventynyt, mutta koska poliisihallinnossa on linjattu, että ketään ei rakenneuudistuksien takia sanota irti, todellisten taloudelliset hyödyt realisoituvat todelliset myöhemmin. Jo pelkästään toimitilallisia kustannuksia säästetään vasta sitten, kun kaikki poliisihallituksen henkilökunta on siirtynyt Helsinkiin. PORA I uudistusten jälkeen on nykyisissä poliisilaitoksissa vielä entisiä poliisipäälliköitä ja apupäälliköitä enemmän kuin olisi tarve. Ajan saatossa tämä asia ratkeaa, kun avautuvista vakansseista päälliköt räätälöivät sellaisia vakansseja, joille on omassa laitoksessaan todellinen tarve.

Mansikka-aho toteaa omassa tutkimuksessaan, että pelkästään organisaation koolla ei pystytä ratkaisemaan ongelmia. vaan aluekokoa kasvattamalla nykyisillä johtamis- ja organisaatorakenteilla syntyy entistä suuremmat ongelmat. Olen tutkimuksessani tullut toisiin tuloksiin: tämä voi olla puoli totuutta, mutta suurempi strateginen jousto nähtiin erittäin hyvänä ja tervetulleena asiana. Näkemykseni mukaan suurempi strategisen jouston syntyminen on ollut enemmän PORA I kuin PORA II ansiota. Eli ensimmäisessä rakenneuudistuksessa suurennettiin poliisipiirejä ja siitä sai uudet isommat poliisipiirit enemmän joustoa. Oikeasti sen jälkeen pystyttiin

painottamaan toimintaa sovitusti.

Myös päälliköt kaipasivat omaan tulosjohtamismekanismiinsa jonkin porkkanan, joka kannustaisi johtamamaan poliisilaitoksia tavoitteiden suuntaan. Nyt on tilanne se, että pääsit yksikkösi kanssa sovittuihin tuloksiin tai et, ei siitä seuraa käytännössä mitään. Kehittämisajatuksena voisi olla poliisipäälliköiden virkojen määräaikaisuus. Tällöin päällikkö joutuisi hakemaan virkaansa määräajan jälkeen uudestaan ja se voisi kannustaa pääsemään sovittuihin tulostavoitteisiin. Myös tulospalkkio positiivisessa muodossa esim. niin, että jos on tulostavoitteisiin päästy tai jopa ne ylitetty, poliisipäällikkö saisi tietyn bonuspalkkion.

Tutkimukseni alkuolettamus, että poliisin tulosjohtaminen prosessina tehostui, yhden väliportaan jäädessä tulosjohtamisketjussa pois, näytti toteutuneen. Mutta haasteita ja kehittämispaikkoja toiminnassa edelleenkin toki on.

7. LÄHTEET

Bayley, David H. (1998). Policing in America, Assessment and Prospects. Police Foundation, Washington.

Drucker, Peter (1969). Käytännön liikkeenjohto. Tammi Helsinki

Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö 13/2008.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1996). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Lapin yliopisto, Rovaniemi

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino Tampere

Galbraith, Jay R (1995). Designing Organizations, An Executive Briefing on Strategy, Structure and Process, Jossey-Bass Publishers. San Francisco

Golembiewski, Robert T (1969):. Toward the New Organisations Theories Some notes of "Staff" in Organisations, Vol 1 ed. by Litterer, Joseph S., John Wiley & Sons. New York

Gulic, Luther (1973). Notes on the Theory of Organization in Papers on the Science of Administration ed. by Gulick, Luther & Urwick, L. Augustus M. Kelley Publishers. Clifton

Hallintovaliokunnan mietintö 24/2006 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion paikallishallinnon kehittämisen perusteista 154/1991.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta 58/2009.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 72/2006.

- Haraholma, Kristiina (2011). Poliisin hallintorakenneuudistus, Arviointitutkimus muutoksista ja sen vaikutuksista, Poliisiammattikorkeakoulu. Tampere
- Harisalo, Risto (2008). Organisaatioteoriat, Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere
- Heikkilä, Tarja (1998). Tilastollinen Tutkimus, Edita. Helsinki
- Hersey, Paul & Blanchard, Kenneth H, (1976). Organisaatiokäyttäytymisen perusteet, Weilin & Göös. Tapiola
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme Helena (2001). Teemahaastattelu, Gaudeamus. Helsinki
- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2003). Tutki ja kirjoita, Tammi. Helsinki
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme Helena (2010),. Tutkimushaastattelu, teemahaastattelun teoria ja käytäntö, Gaudeamus. Helsinki
- Hietaniemi Tuija, (2002). Imatran nimismiespiiristä kihlakuntaan: poliisitoiminnan ulottovuudet ja reunaehdot jatkosodan päättymisestä 2000-luvulle. Imatran kihlakunnan poliisilaitos.
- Horton, Sylvia (2006). New Public Management, Emerald Group Publishing, Bradford. GBR
- Immonen Seppo & Vuorinen Matti (2005). Kihlakuntauudistus, poliisitoiminta ja turvallisuusyhteistyö. Poliisiammattikorkeakoulu
- Iskala, Mauno (1994):. Tulosjohtaminen poliisihallinnossa, Hallintotieteen pro gradu- tutkielma, Tampereen yliopisto. Tampere
- Jones, Matthew Adam (2008). Police organizations: An empirical examination of American sheriff's offices and municipal police agencies. Portland State University. USA.
- Jousitie Heikki, (2007). Tulosohejaus Suomen valtionhallinnossa,. Valtiovarainministeriö
- Kielitoimiston sanakirja (2006). Kotimaisten kielten tutkimuskeskusten julkaisuja 140, Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Kiviniemi, Markku, (2000). Valtio ja hallintojärjestelmä, teoksessa valtionhallinnon perusteet, Hallinnon kehittämiskeskuksen julkaisu, Oy Edita Ab. Helsinki

Layder, D (1993). New Strategies in social research. An introduction and guide, Polity Press. London

Lee, John (1973). The Pros and Cons of Functionalization in Papers on the Science of Administration ed. Gulick, Luther & Urwick, L. Augustus M. Kelley Publishers. Clifton

Lumijärvi, Ismo (1989). Byrokraateista tulos- ja palvelujohtajiksi - julkisen hallinnon johtamisen kehittämislinjoista Suomessa viime vuosikymmeninä, Teoksessa ” Suomi muutosten yhteiskunta”, toim. P. Suhonen WSOY. Juva

Lumijärvi, Ismo & Jylhäsaari, Jussi (1999). Laatujohtaminen ja julkinen sektori, Laadun ja tuloksen tasapaino johtamishaasteena, Gaudeamus,. Helsinki

Lumijärvi, Ismo & Jylhäsaari, Jussi (2000). Laatujohtaminen ja julkinen sektori, Gaudeamus,. Helsinki.

Lumijärvi, Ismo & Salo, Sari, (1996). Valtiohallinnon tulosohtausjärjestelmä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta. Vaasa

Mansikka-aho, Heikki (2012). Poliisi poraa - poliisin hallintorakenneuudistuksen arviointi tuottavuusohjelman näkökulmasta, lissensiaattityö Tampereen Yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Tampere.

Massie, Joseph (1965). Management Theory in Handbook of Organisations. March, James B, Rand McNally & Company. Chigaco

Mintzberg Henry (1983). Structure in Fives, Designing Effective Organisations. Prentice-Hall Inc.

Mintzberg Henry (1990). Organisaatiosuunnittelu, Oy Rastor Ab, Alkuperäinen englanninkielinen teos; Structure In Fives, Designing effective organizations. New Jersey. Prentice-Hall

Myrsky, Matti , (2010). Valtiontalousoikeus. Talentum.

Oulasvirta Lasse, Luennot Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoululla kevät lukukausi 2011.

Parlamenttaarisen poliisikomitean mietintö 1986:16. Sisäasiainministeriö. Helsinki

Perry, Alice Elizabeth (2010), The evolution of police organizations and leadership in the United States: potential political and social implications. Northeastern University. USA

Poliisin tulosohtauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittäminen, loppuraportti, Sisäasiainministeriön julkaisuja 4/2012. Helsinki

Porene, Pertti (1990). Tulosohtaminen, Teoksessa M.Peltonen toim. Johtamistaito. Helsinki.

Robbins, Stephen P, (1998) Organizational Behavior: Concepts, Controversies, Applications, Prentice-Hall International Inc. New Jersey.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Taloussarvioasetus 7.4.2004/254.

Taloussarviolaki 19.12.2003/1216

Taylor, Frederick (1911). Principles of Scientific Management. New York

Tulosohtauksen käsikirja (2005i). Valtiovarainministeriö, Edita Prima Oy. Helsinki

Tulosohtauksen kehittämishankkeen loppuraportti (2012). Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkeahallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohtausta, Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/12, Juvenes Print Oy, Tampereen Yliopistopaino Oy. 2012

Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma.

Vilka, Hanna, (2005). Tutki ja Kehitä. Keuruu

Virastojen suunnittelu ja tulosjohtaminen (1990). Valtion painatuskeskus. Helsinki.

Virkkunen, Paavo & Voutiainen, Eero & Laosmaa, Matti & Salmimies Pekka (1987).

Tulosjohtaminen julkishallinnossa. Espoo

8. LIITTEET

Haastattelukysymyksiä

Yleistä.

Opiskelen Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulussa ja olen tekemässä pro graduani teemasta;
Poliisihallituksen perustamisen vaikutus poliisin tulosohtaukseen.

Tutkimusongelmani on hyvin yksinkertainen eli tehostuiko poliisin johtamisjärjestelmä
poliisihallituksen perustamisen myötä tulosohtamisen näkökulmasta.

Gradun tausta liittyy poliisin hallintorakenteen kehittämishankkeeseen (PORA-hanke), joka asetettiin 16.11.2007. Poliisin hallintorakennemuudistus jakautuu kahteen osaan. Ensimmäisessä vaiheessa (PORA I) toteutettiin paikallispoliisin rakennemuudistus, jonka seurauksena poliisilaitosten lukumäärä väheni aikaisemmasta 90 nykyiseen 24:ään 1.1.2009 Lukien. Poliisin rakennemuudistuksen toisen vaiheen (PORA II) jonka kohteena ovat poliisin ylijohdo ja poliisin lääninjohdot sekä poliisin valtakunnalliset yksiköt. Näiden hankkeiden toteutus perustui poliisin hallintorakenteen kehittämistyöryhmän 8.2. valmistuneen loppuraportin esityksiin. Loppuraportin mukaan poliisilaitosten lukumäärän vähentyessä kolmiportaista organisaatiomallia ei voida enää pitää tarkoituksenmukaisena. Raportissa esitetäänkin kolmiportaisen korvaamista kaksiporaisella hallintomallilla, jossa sisäasiainministeriö vastaisi poliisitoimen poliittisesta ja strategisesta ohjauksesta ja operatiivista poliisitoimintaa johtaisi poliisin ylijohdosta ja poliisin lääninjohdoista koostuva poliisihallitus. Eduskunnan hallintovaliokunta on mietinnössään (13/2008) pitänyt poliisihallituksen perustamista perusteltuna ja korostanut selkeän johtamisjärjestelmän tärkeyttä.

Hallituksen iltakoulu oli istunnossaan 19.11.2008 antanut linjauksensa poliisin alue- ja keskustason uudesta hallintomallista. Linjauksen mukaan poliisin operatiivisen toiminnan ohjauksesta sekä poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden tulosohtauksesta sekä poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden tulosohtauksesta vastaa perustettava poliisihallitus.

Oletukseni ennen tutkimustani on, että kun yksi välijohtoporras eli lääninhallitukset jäivät pois välistä tekemästä tulos sopimuksia poliisipiirien kanssa, johtaminen on tehostunut. Ajatukseni on, että haastattelen yhteensä kolmea poliisipäällikköä, jotka olivat myös samassa tehtävässä ennen poliisihallituksen perustamista ja myös sen jälkeen. Heillä on oma kokemus kummastakin systeemistä ja näin heiltä saan parasta tietoa.

Taustaa haastateltavasta henkilönä ja poliisipiiristä

1. Mikä on koulutuksenne ja kokemuksenne poliisiorganisaatiossa ja johtamisessa..?
2. Missä tehtävässä olitte ennen Pora I ja sen jälkeen..?
3. Missä tehtävässä Pora II ja sen jälkeen..?
4. Minkä kokoinen piirinne oli ennen PORA I (paljon siellä on asukkaita, henkilökuntaa ennen)?
5. Mitkä piirit yhdistettiin ja kuinka iso piirinne nyt on..? Voitteko kuvailla tulossopimusten tekoprosessia lääninjohdon kanssa ennen Pora II..?
6. Mitä huonoja puolia vanhassa tulossopimuksen tekoprosessissa oli?
7. Mitä hyviä puolia vanhassa tulossopimuksen tekoprosessissa oli?
8. Mitä huonoja puolia uudessa tulossopimuksen tekoprosessissa poliisihallituksen kanssa nykyisessä järjestelmässä on..?
9. Mitä hyviä puolia uudessa tulossopimuksen tekoprosessissa poliisihallituksen kanssa nykyisessä järjestelmässä on?
10. Tulevatko tulosohjausprosessissa paremmin paikalliset kriittiset menestystekijät esille kuin aikaisemmassa ja saadaanko tarvittavia korjausliikkeitä paremmin tehtyä?

11. Onko nykyiset piirinne tulosneuvottelut aikaisempaa ei rutiininomaisempia ja jos on mistä se johtuu? Onko uudessa järjestelmässä enemmän liikkumavaraa (strategista joustoa) ja mahdollisuuksia oikeasti vaikuttaa asioihin?
12. Saadaanko tulosohtauksella nykyisen enemmän vaikuttavuutta kuin aikaisella kolmiportaisella johtamismallilla?
13. Onko tuloksellisuuden raportointi kehittynyt ja jos on miten?
14. Onko tulosjohtamisen näkökulmasta johtamisjärjestelmä selkeytynyt?
15. Onko nykyisellä kaksiporlaisella tulosohtausmallilla helpompi löytää oikea tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavien tulosten välillä.?
16. Poliisihallituksen tehtävänä on myös vastata poliisiyksiköiden tulosohtauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta niille, miten tässä tehtävässä on POHA onnistunut..?
17. Onko PORA II onnistuttu johtamis- ja hallintorakenteita keventämällä lisäämään hallinnon tuottavuutta ja jos on, millä perusteilla?
18. Ovatko johtamisrakenteet tosiasiallisesti keventyneet ja onko uudistuksella ollut vaikutusta byrokratian vähenemiseen?
19. Miten näette pora uudistusten ja hallinnon yleisen tuottavuusohjelman tavoitteiden asetuksen ja myös käytännön toteuttamisen? Onko ilmennyt yhteentörmäyksiä ja jos on minkälaisia? Miten yhteentörmäykset voidaan tulevaisuudessa välttää..?
20. Miten tuottavuusohjelman ja ns. korvamerkittyjen rahojen esim. talousrikostutkintaan panostaminen piirissänne on käytännössä onnistuttu?

21. Onko poliisipäällikön päätöksenteko helpottunut vai vaikeutunut isompien poliisipiirien aikana tulosjohtamisen näkökulmasta?
22. Kuinka suurta esikuntaa ja valmistelija-asiantuntijoita poliisipiirinne johtamisessa tarvitsette?
23. Päästiinkö näkemyksenne mukaan Pora II asetettuihin tavoitteisiin tulosjohtamisen osalta eli selkenikö poliisin tulosjohtaminen poliisihallituksen perustamisen myötä?